

SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Strategische Kennisagenda

Editie 2009



Strategische Kennisagenda

Editie 2009

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mei 2009

Eindredactie

Jos Jansen

Leo Schrijver

Auteurs

Mea Bhagwandin

Jim McGonigal

Paul Biemans

Dirk Scheele

Max Bulder

Peter Slegers

Rik Dillingh

Aad Vermeulen

Paul van der Gaag

Hubert Zuurbier

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Kennis voor de toekomst	7
1. Totstandkoming van de Strategische Kennisagenda	8
2. Uitwerking van de Strategische Kennisagenda	9
2. Fundamentele ontwikkelingen	11
1. Globalisering	11
2. Technologie	12
3. Demografie	14
4. Heterogeniteit	15
5. Politiek en burger	18
3. De Strategische Kennisagenda	21
1. Sociale samenhang	23
2. Het stelsel van arbeidsverhoudingen	31
3. Flexibilisering van arbeid en het productieproces	39
4. De legitimiteit van de overheid	49
5. De dienstverlenende overheid	57

Voorwoord

‘Snel, adequaat en ontkokerd reageren op nieuwe maatschappelijke uitdagingen’ is een van de opgaven die de regering aan de rijksoverheid stelt in de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Dit vereist een helder inzicht in deze ontwikkelingen, hun achtergronden, oorzaken en gevolgen. De Strategische Kennisagenda is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een belangrijk instrument om dit inzicht op systematische wijze te verwerven.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevindt zich in een kennisintensieve omgeving. Planbureaus, adviesraden, onderzoeksinstituten, belangenorganisaties en commerciële onderzoeksbureaus leveren gevraagd en ongevraagd kennis en advies aan het ministerie. De Strategische Kennisagenda laat onze kennisbehoefte zien voor vraagstukken op (middel)lange termijn, met als doel kennisinstellingen te inspireren bij het opstellen van hun werkprogramma's. Verder geeft de Strategische Kennisagenda mede richting aan de eigen onderzoeksplanning van het departement.

De Strategische Kennisagenda weerspiegelt ook de ambitie van SZW om ons departement meer open, samenwerkingsgericht en agendasettend te maken. Het werken ‘van buiten naar binnen’ is daarbij een speerpunt. SZW wil in een open dialoog met de wereld van de wetenschap, de kennisinstellingen en de adviesraden kennis en inzichten over fundamentele maatschappelijke, economische, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen ‘naar binnen’ halen en mogelijkheden voor samenwerking benutten.

De eerste editie van de Strategische Kennisagenda is in februari 2008 verschenen. Daarin staan vijf strategische kennisthema's waarover het ministerie in de komende jaren kennis wil opbouwen. De editie die nu voor u ligt werkt deze kennisthema's nader uit in deelthema's en scherpt onze kennisvragen verder aan. Ik hoop op een waardevolle dialoog met en een zinvolle bijdrage van u!

Johan de Leeuw

Secretaris-Generaal

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

I Kennis voor de toekomst

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stimuleert werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. Deze missie vervult het ministerie niet in een maatschappelijk vacuüm. Integendeel, SZW functioneert in een dynamische samenleving die sterk verandert. Om goed op veranderingen voorbereid te zijn, wil het ministerie een scherp beeld hebben van de ontwikkelingen die zich op middellange en lange termijn kunnen voltrekken. Voorbeelden daarvan zijn de opkomst van China en India, nieuwe technologieën, de toenemende diversiteit van de bevolking, voortgaande migratie van binnen en buiten Europa, schaarste van energie en grondstoffen en de toenemende levensverwachting. Welke mogelijke gevolgen hebben deze ontwikkelingen? Wat weten we al, en op welke punten ontbreekt cruciale kennis? Het doel van de Strategische Kennisagenda is het identificeren en daarna wegwerken van deze strategisch belangrijke gaten in de ons beschikbare kennis.

De Strategische Kennisagenda zet de strategische kennisbehoeften van het departement op een rij. Die kennisbehoeften zijn gebaseerd op een systematische analyse van ontwikkelingen in de omgeving van het ministerie en de uitdagingen die daaruit kunnen voortvloeien. De Strategische Kennisagenda moet richting geven aan de interne kennisactiviteiten en de eigen onderzoeksplanning. Bij onderzoeksaanvragen aan planbureaus, adviesraden, kennisinstellingen en universiteiten geldt de Strategische Kennisagenda als een belangrijk ijkpunt. Het ministerie is alert op nieuwe initiatieven en ontwikkelingen om te voorkomen dat de Kennisagenda een keurslijf wordt. Daarnaast wordt de Strategische Kennisagenda periodiek vernieuwd.

De Strategische Kennisagenda is primair gericht op kennis en niet op het ontwikkelen van nieuw beleid. De opbrengst van de Kennisagenda zal bestaan uit een zo helder mogelijk inzicht in de oorzaken, achtergronden en gevolgen van trends en ontwikkelingen die het beleidsterrein van SZW raken, en niet uit kant en klare

beleidsplannen. De gewonnen inzichten vormen wel een kader voor de ontwikkeling en beoordeling van nieuwe beleidsvoorstellen.

De Strategische Kennisagenda vloeit mede voort uit het besluit van de Ministerraad in april 2006 om op elk departement een zogenoemde kenniskamer in te stellen. De kenniskamers moeten de interactie tussen de ambtelijke top en de kennisinstellingen verbeteren, nieuwe kennisthema's identificeren en verkennen, de samenhang bij het aanvragen van externe adviezen versterken en intersectorale advisering bevorderen. De kenniskamer van SZW is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de Strategische Kennisagenda.

1.1 De totstandkoming van de Strategische Kennisagenda

Om relevante veranderingen zo goed mogelijk in beeld te krijgen, is in 2007 verkend welke fundamentele ontwikkelingen in de periode 2010-2020 het werkterrein van het ministerie van SZW kunnen beïnvloeden. Deze verkenning is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie, een internetconsultatie onder externe experts en interne discussies op het departement.

De kern van de Strategische Kennisagenda bestaat uit vijf brede kennisthema's, die rechtstreeks of indirect voortvloeien uit de fundamentele ontwikkelingen uit de verkenning. Bij deze thema's hangen diverse ontwikkelingen veelal met elkaar samen en leiden zo tot moeilijk voorspelbare veranderingen in het domein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Externe deskundigen, topambtenaren en medewerkers van het ministerie hebben een rol gespeeld bij de prioritering en clustering van de thema's. De volgende vijf thema's staan centraal in de Strategische Kennisagenda:

1. Sociale samenhang
2. Het stelsel van arbeidsverhoudingen
3. Flexibilisering van arbeid en productieproces
4. De legitimiteit van de overheid
5. De dienstverlenende overheid

In februari 2008 heeft het ministerie van SZW een publicatie over de Strategische Kennisagenda uitgebracht waarin deze keuze nader is toegelicht.

1.2 De uitwerking van de Strategische Kennisagenda

De huidige Strategische Kennisagenda wordt in de jaren 2008-2011 verder uitgewerkt in deelthema's, waarbij knelpunten en kennislacunes in kaart worden gebracht. Dit gebeurt op basis van literatuurstudie – over veel vraagstukken in de Kennisagenda is immers al (internationaal) onderzoek verricht en zijn relevante feiten en inzichten al vaak deels beschikbaar. Daarnaast wordt input verkregen tijdens thematische bijeenkomsten, rondetafelgesprekken, gesprekken met individuele hoogleraren en overleggen met de planbureaus, TNO, de OESO, adviesraden en uitvoeringsorganisaties. Naarmate meer kennis wordt opgebouwd zal een steeds verdere toespitsing op deelthema's en specifieke kennisvragen plaatsvinden.

Hoe gaat SZW de benodigde kennis verwerven en benutten?

Het opstellen van verdiepende analyses ten behoeve van interne discussies kan een vruchtbare werkwijze zijn. Maar de ontbrekende kennis kan ook op tal van manieren van buiten worden gehaald. Allereerst kan het ministerie vragen neerleggen bij de kennis- en adviesinstellingen van de overheid, zoals de adviesraden, de WRR, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarnaast kan het ministerie onderzoek laten verrichten door internationale organisaties, waaronder de OESO, universiteiten en onderzoeksinstituten. Ook het organiseren van conferenties, seminars, debatten en lezingen met Nederlandse en buitenlandse deskundigen is een belangrijk middel om kennis te vergaren en te verspreiden binnen het departement. Dit laatste is van essentieel belang om de benutting van de verzamelde kennis en inzichten voor de beleidsontwikkeling op langere termijn zeker te stellen.

In het afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet voor de uitwerking van de Strategische Kennisagenda. De voorliggende editie van de Strategische Kennisagenda zet op een rij welke specifieke kennisvragen per thema bij ons leven en waaraan wij de komende tijd extra aandacht willen schenken. Het is de bedoeling om elk jaar in april een nieuwe editie van de Strategische Kennisagenda uit te brengen, zodat steeds een redelijk actuele stand van onze strategische kennisbehoefte beschikbaar is. In de loop van 2011 zal met het opstellen van een geheel nieuwe Strategische Kennisagenda worden begonnen.

2 Fundamentele ontwikkelingen

Dit hoofdstuk bespreekt de fundamentele ontwikkelingen die naar verwachting de omgeving van SZW diepgaand zullen veranderen. Daarbij zijn drie bronnen geraadpleegd: (1) een literatuurstudie van nationale en internationale toekomstverkenningen en scenariostudies, (2) een internetconsultatie onder ruim vijftig experts, en (3) een gespreksronde met directeuren en beleidsmedewerkers op het departement.

De ontwikkelingen zijn ondergebracht in vijf thema's: globalisering, technologie, demografie, heterogeniteit, en politiek en burger. Hieronder volgt een korte toelichting op deze thema's.

2.1 Globalisering

Velen zien de voortgaande globalisering als een onontkoombaar verschijnsel dat vrijwel alle deelgebieden van arbeidsmarkt, economie en samenleving raakt. Minder beperkingen in het internationale handels- en kapitaalverkeer, dalende kosten van transport en communicatie en de grotere rol van opkomende economieën - zoals China en India - in de wereld-economie zorgen voor een steeds sterkere ver-

Afnemende rol en betekenis van vakbonden en werkgeversorganisaties (internetconsultatie)

vlechting van de nationale economieën. Schokken in het buitenland worden in toenemende mate ook in Nederland gevoeld. De problemen in de Amerikaanse subprime hypotheekmarkt zijn hiervan een spectaculair actueel voorbeeld. De verplaatsing van werk naar andere landen zal verder toenemen, hoewel over de mate waarin dit gebeurt aanzienlijke meningsverschillen bestaan. In sommige sectoren zal de werkgelegenheid krimpen, in andere echter toenemen. Daarnaast zal de internationale concurrentie om vestigingsplaatsen heviger worden. In deze meer dynamische omgeving zullen bedrijven en werknemers meer aandacht moeten hebben voor 'leven lang leren' en het op peil houden van de inzetbaarheid. Tevens is het denkbaar dat lonen en andere arbeidsvoorwaarden in toenemende mate door buitenlandse factoren zullen worden bepaald, en dat de (traditionele) betekenis van de

Nederlandse vakbonden en werkgeversorganisaties zal afnemen.

Een belangrijke en open vraag is of en in hoeverre de kredietcrisis op de langere termijn consequenties heeft voor het tempo of karakter van de globalisering. Zo is denkbaar dat door toenemend protectionisme op het gebied van de internationale handel of buitenlandse investeringen de globalisering minder snel gaat dan in het recente verleden. Ook kan zwaardere regulering van en scherper toezicht op de financiële sector wereldwijd ertoe leiden dat ontwikkelingen op de nationale financiële markten minder sterk gaan samenhangen.

Grotere migratiestromen zijn een ander aspect van globalisering. Voor mensen wordt het steeds goedkoper om (tijdelijk) te verhuizen naar een ander land en wordt het makkelijker om contact te houden met het thuisfront. Ook is de bevolking van armere landen via de media beter op hoogte van de mogelijkheden die in rijke

Meer intra-Europese mobiliteit, meer flexibel van aard met kortere en langere verblijven, deels economische arbeidsmobiliteit, deels mobiliteit los van arbeid. Sociale zekerheidsmiddelen gaan meer en gemakkelijker de grens over (internetconsultatie)

landen bestaan. Inwoners van arme landen zullen blijven proberen om naar Europa te komen. Dit kan leiden tot een moeilijk controleerbare stroom van laagopgeleide werknemers. Tegelijkertijd is er in Europa ook een toenemende behoefte aan hooggeschoolde kennismigranten. Algemeen wordt verwacht dat grensoverschrijdende arbeid belangrijker

wordt, mede als gevolg van het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

De toenemende integratie van de opkomende economieën in de wereldeconomie kan ook tot schaarste leiden aan belangrijke hulpbronnen zoals energie, water, grondstoffen en voedsel. Dit kan consequenties hebben voor de economische groei en de inflatie. Tevens kan schaarste leiden tot verschuivingen in de internationale geopolitieke machtsverhoudingen. Denk aan het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne.

2.2 Technologie

Een doorbraaktechnologie kan de start zijn van een transformatie van vrijwel de gehele samenleving: de technologie wordt vaak ingebouwd in talloze toepassingen en verspreidt zich zo door de hele samenleving. Werk en productieprocessen worden soms radicaal anders georganiseerd. Voorbeelden van doorbraaktechnologieën zijn: informatie- en communicatietechnologie (ict), biotechnologie, nanotechnologie, materiaaltechnologie en gentechnologie. In combinatie met elkaar bieden zij mogelijkheden en risico's die nog nauwelijks zijn te overzien, waarbij ook ethische kwesties spelen. Veel experts hebben hoge verwachtingen van de integratie van ict,

Tezamen met ontwikkelingen in de 'genetica' kan nanotechnologie sterk bijdragen aan langer leven van mensen en dat noopt tot aanpassing van economische verwachtingen, financieel-economische ramingen en, bovenal, van de regels en instituties die het werkzame leven tot nu ordenen (internetconsultatie)

nanotechnologie en biotechnologie. In de wildste scenario's lijkt het of de ontwikkeling van de mens als superheld technologisch binnen handbereik is, maar ook wat minder vergaande scenario's suggereren dat de impact van technologische integratie verstrekkend zou kunnen zijn. Verder wordt verwacht dat in de komende decennia belangrijke technologische innovaties zullen plaatsvinden op

het terrein van energie en klimaat, die op langere termijn tot grote transformaties op het terrein van energieopwekking en -distributie zullen leiden.

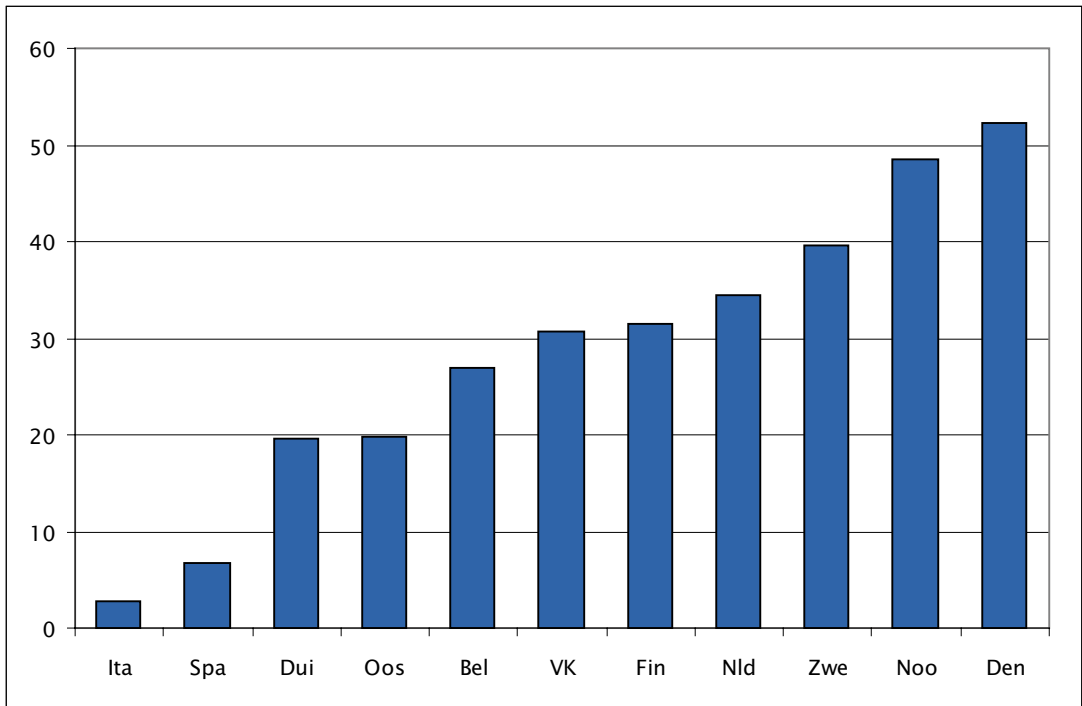
Voor SZW spelen vooral de sociale en maatschappelijke gevolgen van technologische ontwikkelingen, waaronder ict. Centraal staat het opsplitsen van het productieproces in taken, die deels worden verplaatst naar locaties met lagere productiekosten. Dicht bij huis produceren wordt steeds minder belangrijk. Parallel aan dit fragmentatieproces is bij de inzet van arbeid sprake van flexibilisering. Aspecten hiervan zijn deeltijdwerk, tijdelijk contracten, de inzet van zzp-ers, uitzendwerk en telewerken (zie figuur 2.2.1). Dit weerspiegelt niet alleen de behoefte aan flexibiliteit van bedrijven, maar ook (veranderende) voorkeuren van werknemers die werk en andere activiteiten willen combineren. Dit alles leidt tot veranderende arbeidsomstandigheden en arbeidsrelaties, een grotere dynamiek op de arbeidsmarkt, sectorale verschuivingen en veranderingen in de noodzakelijke kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking. Ten slotte kan vooruitgang in de medische en gedragswetenschappen consequenties hebben voor de opzet van sociale verzekeringen.

Grotere voorspelbaarheid van individuele capaciteiten en gedrag (internetconsultatie)

Meer kennis over de achtergronden van allerlei risico's (genetische bepaaldheid versus gedrag) zou kunnen leiden tot (deels) grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Figuur 2.2.1 Telewerken, 2006

(percentage bedrijven met meer dan 10 werknemers)



Noot: Meegeteld worden bedrijven met werknemers die regelmatig meer dan een halve dag per week thuis werken en daarbij toegang hebben tot de computersystemen van het bedrijf.
Bron: Eurostat.

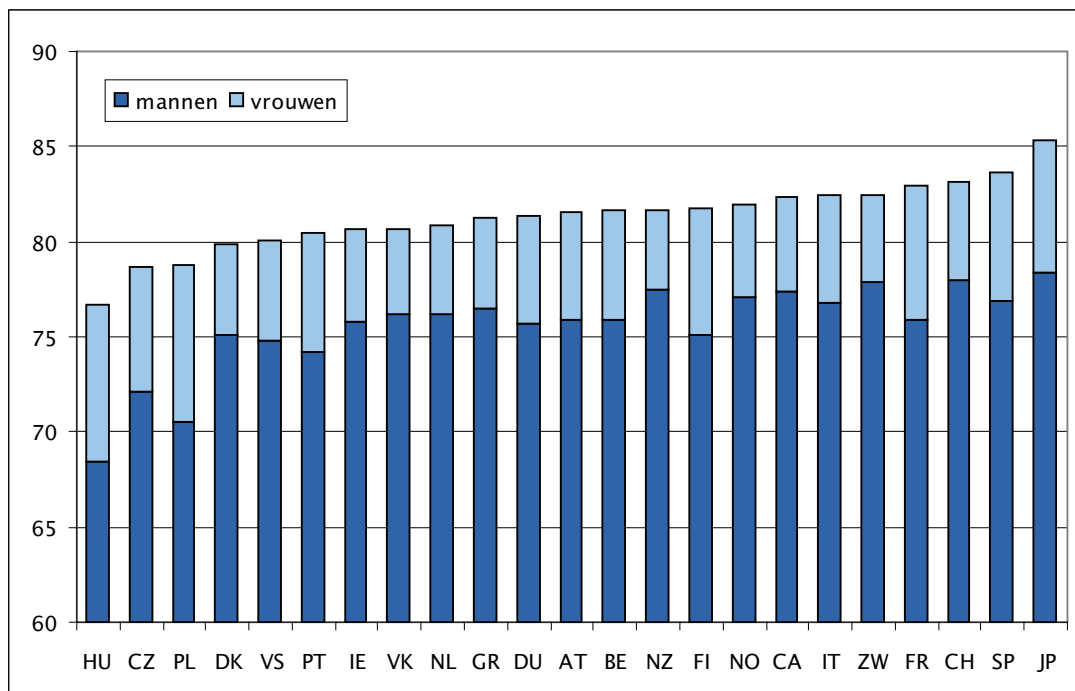
2.3 Demografie

De Nederlandse demografische ontwikkeling wordt bepaald door twee verschijnselen. Ten eerste leven mensen gemiddeld steeds

Toenemende politieke assertiviteit en gewicht van ouderen, door toenemend aandeel in de bevolking en het electoraat en door de pensionering van de eerste generaties die gesocialiseerd zijn sinds de jaren zestig en die met protest en een kritische houding ten opzichte van autoriteiten opgegroeid zijn (internetconsultatie)

langer en langer in goede gezondheid (zie figuur 2.3.1). Ouderen zullen daardoor een groter deel van de bevolking vormen (vergrijzing). Ten tweede krijgen vrouwen gemiddeld minder kinderen dan de ruim twee die nodig zijn voor een constante en evenwichtig opgebouwde bevolking (ontgroening). Op lange termijn zal (afgezien van migratie) de Nederlandse bevolking daardoor afnemen.

Figuur 2.3.1 Levensverwachting bij geboorte, 2004
(jaar)



Bron: OESO.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat steeds minder werken- den de kosten voor oudedagsvoorzieningen (AOW, zorg) moeten opbrengen. Dit kan spanningen tussen generaties geven. Algemeen gevoelen is dat versterking van het collectieve draagvlak vraagt om een toename van de arbeidsparticipatie, die onder de huidige oude- ren zeer laag is. Doordat mensen langer (gezond) leven is daar op zichzelf ook ruimte voor. Anderzijds zorgt de toenemende welvaart voor een hogere vraag naar vrije tijd. Verder zullen nieuwe markten ontstaan, doordat ouderen langer gezond blijven en een kapitaal- krachtige groep vormen. Er is nog relatief weinig bekend over de voorkeuren van de groeiende groep ouderen voor consumeren, recreëren, wonen en maatschappelijke activiteiten. Ten slotte zou een verouderende en krimpende samenleving een minder gunstig klimaat kunnen bieden voor innovatie en het nemen van risico's.

2.4 Heterogeniteit

De Nederlandse samenleving is op tal van punten heterogener en complexer geworden. De manier waarop individuen hun bestaan vormgeven en hun levensloop inrichten vertoont steeds grotere verschillen. Er zijn veel meer uiteenlopende samenlevingsvormen en relaties vertonen minder stabiliteit. Als gevolg van arbeids- en

huwelijksmigratie is intussen 10 procent van de Nederlanders van niet-westerse afkomst. De toegenomen diversiteit komt onder meer door de voortschrijdende individualisering, de toenemende verstedelijking, de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau, de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en voortdurende migratie.

Veel deskundigen zien het realiseren van een succesvolle multiculturele samenleving als één van de grootste uitdagingen op (middel)lange termijn. Op dit punt zijn twee stromingen te onderscheiden. De ene stroming verwacht dat de wederzijdse tolerantie van autochtonen en allochtonen eerder zal afnemen dan toenemen. De sociale mobiliteit van allochtonen is beduidend kleiner dan van autochtone Nederlanders. Hierdoor raakt een grote groep allochtonen, maar ook autochtonen, vervreemd van de Nederlandse

Multiculturalisme - kosmopolitisme: het omgaan met buitenlanders wordt steeds intensiever en gewoner. Dit leidt tot (deels ongemerkte) wederzijdse aanpassing en tot convergentie van gewoonten (internetconsultatie)

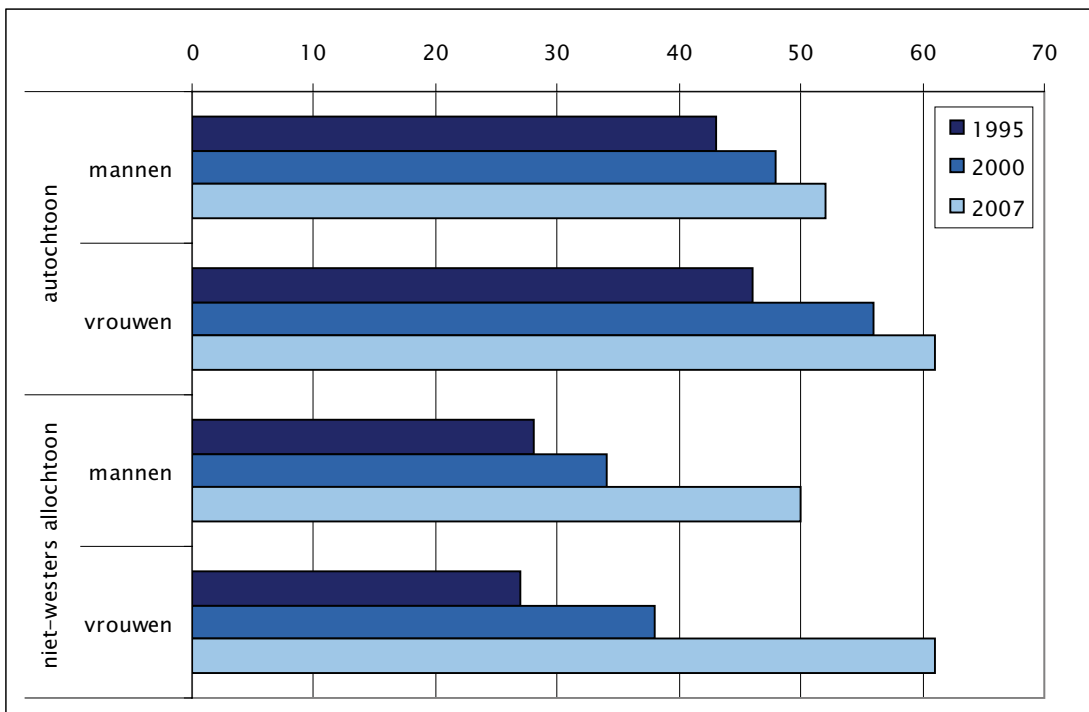
samenleving. De andere groep experts heeft een positievere visie. Volgens hen worden immigranten (op den duur) een steeds normaler en geaccepteerder onderdeel van de Nederlandse samenleving, en worden verschillen in afkomst of religie steeds minder belangrijk.

De toenemende heterogeniteit zou zich kunnen vertalen in een scherpere tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Tweedeling kan langs verschillende scheidslijnen optreden, zoals inkomen, opleidingsniveau, etnisch-culturele achtergrond en religie. Als deze scheidslijnen samenvallen en zich als breuklijnen manifesteren, kunnen sociale problemen zich gaan concentreren bij bepaalde groepen kansarme mensen. Terwijl de positie van hoog opgeleide en rijke werknemers op de arbeidsmarkt verder verbetert, krijgt – zo vrezen sommigen – aan de onderkant van de arbeidsmarkt een grote groep te maken met permanente onzekerheid over werk en inkomen. De tendens tot tweedeling kan verder worden versterkt doordat gezinnen in toenemende mate worden gevormd door mensen met dezelfde sociaal-culturele achtergrond. De sociale mobiliteit, die in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog spectaculair is gestegen, zou op langere termijn kunnen stagneren. In dit verband wijzen sommigen op de herwaardering van de rol van het gezin en de opvoeding bij de preventie van allerlei problemen. Al lange tijd is bekend dat de allereerste levensfase van groot belang is voor de maatschappelijke kansen van een kind op latere leeftijd. Meer dan voorheen lijken beleidsmakers bereid hieraan consequenties te verbinden. De vraag is echter hoe ver de bemoeienis van de overheid met de opvoeding van kinderen en de gang van zaken in het gezin zich kan, mag en moet uitstrekken.

Vrouwen breken door op de arbeidsmarkt omdat ze, door de bank genomen, slimmer, sneller en sociaal intelligenter zijn dan mannen (internetconsultatie)

Algemeen wordt verwacht dat meer vrouwen (langer) gaan werken. De structureel betere prestaties van meisjes in het onderwijs zal de kwantitatieve en kwalitatieve kloof tussen mannen en vrouwen verder verkleinen. Vooral allochtone meisjes hebben de afgelopen tien jaar een grote inhaalslag in het onderwijs gemaakt (zie figuur 2.4.1). De grotere aanwezigheid van vrouwen heeft niet alleen gevolgen voor allerlei regelingen op het gebied van sociale zekerheid, maar ook op terreinen als de cultuur van organisaties en de vormgeving van werkprocessen.

Figuur 2.4.1 Deelname aan hoger onderwijs, 1995-2007
(percentage van leeftijdsgroep 18-20 jaar)



Bron: CBS, Jaarrapport Integratie 2008.

De grotere diversiteit op de arbeidsmarkt uit zich ook in veranderingen in arbeidsrelaties en de organisatie van het werk. Mensen werken steeds vaker als bijvoorbeeld zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers), niet alleen in de bouw en de thuiszorg, maar ook in de zakelijke dienstverlening. Voorbeelden zijn hoogopgeleide, ervaren zelfstandige consultants op het gebied van ict, organisatie en creatieve diensten. Wat de organisatie van het werk betreft, zal het tijd- en plaatsonafhankelijk werken aan belang winnen. Hoewel de 'definitieve doorbraak van het thuiswerken' al verschillende malen is aangekondigd, zijn diverse experts ervan overtuigd dat deze verandering zich in het komende decennium nu echt zal voltrekken.

Redenen hiervoor zijn de verdere groei van het autoverkeer en de files, maar ook dat steeds meer vrouwen werken en daarbij zoeken naar mogelijkheden om werk en gezin te combineren.

Meer heterogeniteit zou ook consequenties kunnen hebben voor de arbeidsverhoudingen. Verschillende experts geven aan een decentralisatie van de collectieve onderhandelingen te verwachten, in het bijzonder naar het niveau van de onderneming. In combinatie met de grotere verscheidenheid aan arbeidsrelaties, voortgaande globalisering en een dalend lidmaatschap van vakbonden, zou dit kunnen leiden tot een aanpassing van het roemruchte Nederlandse poldermodel.

2.5 Politiek en burger

Op het bestuurlijke vlak zijn de voortgaande decentralisatie en regionalisering belangrijke ontwikkelingen. Dit leidt ertoe dat de rol en positie van het Rijk steeds minder belangrijk wordt. Decentralisatie bevordert maatwerk, waardoor meer en beter rekening kan worden gehouden met de wensen en belangen van burgers die onderling steeds grotere verschillen vertonen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling betreft de invloed van de Europese Unie. De opvattingen van de geraadpleegde experts zijn op dit punt grofweg in twee groepen in te delen. De eerste groep verwacht dat de invloed van 'Brussel' (verder) toeneemt, zodat de speelruimte voor SZW kleiner wordt. Een belangrijk argument

Steeds meer macht verschuift naar het internationale niveau. Regelgeving rond arbeidsmarkt en sociale zekerheid wordt steeds meer elders ontworpen. Heeft SZW straks nog een rol buiten implementatie? (internetconsultatie)

hiervoor is de steeds verdere vervlechting van de Europese economieën, waardoor de nationale verschillen in sociaal en fiscaal beleid op langere termijn onhoudbaar worden. Haaks hierop staat de opvatting dat door de toetreding van nog meer nieuwe lidstaten, waaronder mogelijk Turkije, de verschillen binnen de Europese Unie zo groot worden dat verdere harmonisering niet wenselijk of mogelijk is.

Voor de verhouding tussen burger en politiek is de verwachting van veel experts dat het belang van het representatieve stelsel zal afnemen. In plaats hiervan zien zij een toenemende directe participatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Oorzaken hiervan zijn onder meer het geringe bereik van politieke partijen en de grote afstand die burgers ervaren met politici. Hiermee samenhangend verwachten experts dat de dynamiek die het politieke systeem de afgelopen jaren heeft gekenmerkt de komende jaren zal aanhouden. Anno 2009 zijn daarvan tekenen zichtbaar: een aanzienlijk deel van de kiezers stemt op partijen die binnen het politieke spectrum uiterst links of uiterst rechts zijn. Het vertolken van sentimenten

van de achterban, populisme, wordt voor alle politieke partijen steeds belangrijker.

Een laatste aspect van het thema 'politiek en burger' is de dienstverlening van de overheid, waarover burgers niet altijd tevreden zijn. Experts vinden dat de overheid slagvaardiger en meer klantvriendelijk kan, zal en moet worden. E-government, het tegengaan van verkokering, meer efficiëntie, minder ambtenaren en verkleining van de publieke sector worden als elementen van oplossingen genoemd. Voor een departement als SZW, dat veel uitvoerende taken heeft, is een goede dienstverlening van grote betekenis.

3 De Strategische Kennisagenda

Het voorgaande hoofdstuk schetste in grote lijnen de fundamentele ontwikkelingen die in de periode 2010-2020 relevant kunnen zijn of worden op het beleidsterrein van het departement. Om toekomstgericht te kunnen opereren zal het ministerie tijdig moeten beschikken over voldoende kennis over deze ontwikkelingen en hun achtergronden, oorzaken en mogelijke gevolgen. De grootste maatschappelijke, sociale en economische veranderingen zijn te verwachten in domeinen waar verschillende trends samenkomen. De Strategische Kennisagenda van SZW is daarom opgebouwd rond vijf brede kennisthema's die een groot aantal van de geïdentificeerde ontwikkelingen in samenhang beschouwen en de gevolgen ervan onderzoeken voor het beleidsdomein van het ministerie. Deze vijf thema's geven richting aan de eigen onderzoeksinspanningen en de interacties van het departement met kennisinstellingen en adviesraden.

De Strategische Kennisagenda omvat de volgende vijf thema's:

1. Sociale samenhang

Dit thema richt zich op ontwikkelingen en instituties die de sociale samenhang beïnvloeden vanuit economisch, sociaal en cultureel perspectief. De uitwerking richt zich op zes deelthema's: (i) sociale mobiliteit; (ii) de toekomst van de solidariteit; (iii) het maatschappelijke onbehagen; (iv) lokale clustering van sociale problemen; (v) uitsluiting van beperkt inzetbare werknemers; en (vi) tweedeling tussen werknemers met en zonder een vast contract. De eerste drie deelthema's komen in 2009 aan de orde; de overige in 2010.

2. Het stelsel van arbeidsverhoudingen

Dit thema betreft primair de vraag hoe bepaalde trends en ontwikkelingen door kunnen werken op de wijze waarop werkgevers, werknemers en de overheid op macro- en sectorniveau in de toekomst met elkaar omgaan. De aanpak van dit thema volgt drie lijnen: internationalisering van de economie, europeanisering van de beleidsvorming en de ontwikkeling van het draagvlak.

3. Flexibilisering van arbeid en het productieproces

Dit thema analyseert de ontwikkeling richting een economie waarin 'tijd' en 'plaats' minder belangrijk worden. Bedrijven worden in toenemende mate netwerkorganisaties, die continu bezig zijn met het coördineren en verbinden van activiteiten op verschillende plaatsen, op verschillende tijdstippen en door medewerkers in uiteenlopende dienstverbanden. Dit thema kent een vierdeling: (i) de structuur van de economie; (ii) de toekomst van de onderneming; (iii) het aanpassingsvermogen van bedrijven en arbeidsmarkt; en (iv) kennis en scholing. In 2009 ligt het accent op de deelthema's (ii) en (iv).

4. De legitimiteit van de overheid

Dit thema heeft betrekking op de relatie tussen burger, politiek en overheid. De aandacht gaat daarbij uit naar de achtergronden van de kloof tussen burger en politiek, de verharding van het politieke debat en het volatiele stemgedrag van de Nederlandse kiezer, en de betekenis daarvan voor het maatschappelijke draagvlak van de verzorgingsstaat. In de eerste uitwerking staan de begrippen legitimiteit en vertrouwen in de overheid centraal. Daarnaast is er aandacht voor de wijze waarop onderwerpen op de sociale beleidsagenda terecht komen. Omdat meerdere departementen met het legitimiteitsvraagstuk te maken hebben, zal dit thema vorm krijgen in samenwerking met een aantal andere ministeries.

5. De dienstverlenende overheid

Dit thema onderzoekt hoe de dienstverlening van overheidsinstellingen in de toekomst kan veranderen onder invloed van maatschappelijke, economische en technologische veranderingen. In 2009 zal het concept 'integrale dienstverlening' centraal staan.

3.1 Sociale samenhang

Sociale samenhang is een containerbegrip dat de samenhang in de samenleving in verschillende betekenissen omvat. Sociale samenhang houdt verband met sociale segmentatie, met sociale mobiliteit, met solidariteit en met sociaal kapitaal. Sociale samenhang staat voor meedoen en mensen niet uitsluiten, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Sociale verschillen samenhangend met werk, opleidingsniveau of inkomen hoeven niet permanent te zijn. Tijdens een leven en van generatie op generatie is sociale mobiliteit mogelijk. Sociale samenhang wordt ook gebruikt in de betekenis van onderlinge solidariteit. Het hangt dan samen met het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Sociale samenhang slaat verder neer in sociale netwerken, die bijvoorbeeld kunnen worden benut voor het vinden van werk (LinkedIn, Monsterboard). En arbeidsorganisaties kunnen functioneren dankzij het bestaan van informele netwerken. Sociale samenhang staat ook voor ontspannen relaties tussen de sociale partners, voor consensus en de afwezigheid van arbeidsconflicten.

Sociale mobiliteit

De onderwijsemancipatie heeft in Nederland vanaf de jaren '60 tot het midden van de jaren '90 geleid tot een meer open samenleving en als gevolg daarvan tot meer sociale mobiliteit. Meer mensen uit diverse sociale lagen konden via onderwijsdeelname stijgen op de maatschappelijke ladder. Sociale afkomst is minder bepalend geworden voor maatschappelijk succes. Er zijn echter signalen over ontwikkelingen die kunnen leiden tot andere, wellicht scherpere scheidingen in de maatschappelijke verdeling dan voorheen. Zo stelde Jan Latten in zijn oratie 'Zwanger van segregatie' (2005) dat de kloof tussen rijk en arm, tussen enerzijds hoger- en middelbaar opgeleiden en anderzijds laagopgeleiden en tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen groter is geworden. De sociale klassen trekken zich terug in hun eigen domein. De kloof is vooral zichtbaar op belangrijke terreinen van partnerkeus, woonbuurten, onderwijs en arbeidsmarkt. Daar tegenover staat dat er bij nieuwkomers nog wel sprake is van intergenerationele mobiliteit. Ook de herwaardering voor ondernemerschap leidt mogelijk tot meer sociale dynamiek.

Een beter begrip van de risico's van een afname van de sociale dynamiek is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van groot belang. Als iedere klasse zich afsluit, zou de onderlinge solidariteit onder druk kunnen komen te staan met mogelijk verreikende gevolgen voor de steun voor de verzorgingsstaat. Rond de sociale gelaagdheid van de samenleving tekenen zich twee debatten af: een over de onderklasse en een over de middenklasse.

De onderklasse als probleem?

De toegenomen sociale mobiliteit van de afgelopen veertig jaar heeft niet kunnen voorkomen dat er nog steeds groepen zijn die zich langdurig in zware sociaaleconomische omstandigheden bevinden. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat veel laagopgeleiden en ongeschoolden meer moeite hebben om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt in een economie waarin kennis steeds belangrijker wordt. Nieuwe technologieën hebben in de afgelopen 25 jaar voor een enorme stijging gezorgd van de vraag naar hoger gekwalificeerde werknemers in de technologische sectoren en in de hoogbetaalde dienstensectoren. Mensen met een lage opleiding, waaronder veel niet-westerse allochtonen, lopen een groter risico op langdurige werkloosheid of zijn aangewezen op laagbetaalde instabiele banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook al is de vraag naar laaggeschoolde arbeid in de afgelopen 25 jaar niet wezenlijk gedaald, toch hebben laaggeschoolden door de toegenomen kwalificatievereisten op de arbeidsmarkt minder kansen om hun positie te verbeteren. Uit onderzoek blijkt bovendien dat economische marginalisering van lageropgeleiden meer risico geeft op sociale marginalisering.

Met het begrip 'onderklasse' is hetzelfde aan de hand als met het begrip 'bovenbazen': iedereen begrijpt wel ongeveer wat en wie ermee bedoeld wordt, maar niemand is in staat een precieze omschrijving te geven of met een min of meer nauwkeurige afbakening te komen. Het is ook vooral een normatief begrip, dat uitdrukking wil geven aan de zorg over het feit dat er groepen zijn die geen logische plaats meer innemen in de maatschappelijke orde en daar minstens ten dele ook geen deel meer van uit willen maken.

(Paul Schnabel, Op zoek naar de onderklasse, 2008)

De immigratie van mensen uit minder welvarende landen heeft het vraagstuk van de onderklasse ook een etnische component gegeven. Een deel van de nieuwe bevolkingsgroepen slaagt erin om op de maatschappelijke ladder te klimmen, maar een ander deel lukt dat niet. Bij die laatste groep is vaak sprake van een opeenstapeling van achterstanden op het terrein van taalbeheersing, opleiding, deelname aan de arbeidsmarkt, uitkeringsafhankelijkheid en wonen. Deze situatie van (etnische) segregatie is zorgelijk door de schade die dit kan opleveren voor de sociale samenhang in de samenleving. De vraag rijst of er door de toegenomen culturele verschillen binnen de bevolking voorheen onzichtbare drempels in beeld komen.

Wordt de middenklasse bedreigd?

In het debat over de middenklasse staat de vraag centraal of de middenklasse onder druk staat. De lasten van de verzorgingsstaat zouden in toenemende mate op de middenklasse worden afgewenteld, terwijl het profijt vooral neerslaat bij de lagere en hogere klas-

sen. Door de dalende omvang van de lagere klassen en de stijgende omvang van de hogere klassen ondervindt de middenklasse een relatief statusverlies. Bovendien zijn er tekenen dat de bovenlaag zich afsluit voor de oprukkende middenklasse (zie tabel 3.1.1). Zo trouwen hoger opgeleiden steeds vaker binnen hun eigen sociale groep. Dit levert dubbel kenniskapitaal op, waardoor de krachtige economische elite afstand kan nemen van de middenklasse. Het zijn vooral mensen uit de arbeidsklasse en de onderste helft van de middenklasse – veelal mbo-opgeleid – en werkzaam in traditionele industrietakken (productiemanagers, operators) en in dienstverlenende beroepen (politie, verpleging, administrateurs), die zich bedreigd voelen in hun streven naar een stabiel bestaan. De zekerheid van hun baan staat onder druk vanwege mogelijke verplaatsing van werk naar landen als India en China, de voortschrijdende automatisering en de immigratie vanuit de nieuwe EU-lidstaten.

Tabel 3.1.1 Inkomensmobiliteit van de middenklasse, 1995-2000 en 2001-2004
(percentage)

	Neerwaarts		Stabiel	Opwaarts		Totaal
	naar lagere klasse	binnen middenklasse		binnen middenklasse	naar hogere klasse	
2001-2004	11	21	27	30	11	100
1995-2000	13	26	22	27	12	100

Noot: De middenklasse is gedefinieerd als de groep in het 3e tot en met 8e deciel (middelste 60 procent) van de verdeling van de gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomens.

Bron: CBS, *Socialeconomische Maandstatistiek 2002 (6)* en *Socialeconomische Trends 2006 (2)*.

De gevolgen van de economische recessie kunnen bij de middenklasse hard aankomen. De middenklasse is een kwetsbare groep met veel tweeverdieners (in feite 1,3 tot 1,5 verdieners). De meerderheid heeft een eigen huis met vaak hoge hypotheeklasten en daardoor een relatief klein vrij besteedbaar inkomen. Juist in een tijd met oplopende werkloosheid loopt deze groep de kans op een flinke inkomensdaling, zelfs tot het bijstandsniveau en mede als gevolg daarvan een groot statusverlies.

De toekomst van de solidariteit

De verzorgingsstaat is onderwerp van voortdurend debat. De kritiek op de verzorgingsstaat volgt twee lijnen. De eerste lijn benadrukt dat de verzorgingsstaat slecht presteert. Het geld komt bij de verkeerde mensen terecht, niet bij de echte armen. De tweede lijn stelt dat de verzorgingsstaat mensen lui maakt en hen afhankelijk houdt. Mensen in armoede hebben dat uiteindelijk aan zichzelf te wijten. Mede onder invloed van dit debat lijkt het karakter van de

verzorgingsstaat te veranderen. Het accent verschuift van inkomenswaarborg bij inkomensverlies naar ondersteuning van burgers om hun inzetbaarheid op peil te houden en hun zelfredzaamheid te versterken. Mensen aan het werk helpen en mensen die ver van de arbeidsmarkt staan op gang brengen. Werkzekerheid in plaats van baan zekerheid.

Solidariteit ligt aan de basis van de verzorgingsstaat. Lotsverbondenheid vormt het wezen van solidariteit. Lotsverbondenheid komt ten eerste voort uit het besef dat mensen in tal van opzichten elkaar nodig hebben. Het kan ook voortkomen uit de identificatie met de groep en het vermogen om zich in te leven in het lot van anderen. Solidariteit is niet noodzakelijk vrijwillig, maar kan ook opgelegd zijn door de overheid. De speelruimte die de overheid daarbij heeft hangt mede af van de mate van lotsverbondenheid die de burgers ervaren.

De bereidheid om te betalen voor anderen is een cruciale factor voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De Verenigde Staten zijn veel rijker dan de meeste Europese landen, en zouden vrij gemakkelijk een meer ruimhartige verzorgingsstaat kunnen betalen. Hiervoor is echter geen steun onder de Amerikaanse bevolking. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat in Nederland de verzorgingsstaat sinds jaar en dag een stabiele en omvangrijke steun heeft onder de bevolking. In het licht van de veranderende omgeving is voor het ministerie de vraag relevant of dit in de toekomst ook zo blijft, en wat de vooruitzichten voor de solidariteit zijn. Naast een overmatig beroep op de regelingen, kan de solidariteit in de samenleving verminderen als

- het accent verschuift van verzekeren naar inkomenshervdeling;
- breuklijnen in de samenleving de sociale samenhang verminderen;
- de hervdeling niet doeltreffend of niet doelmatig is;
- het vertrouwen in de instituties van de verzorgingsstaat afneemt.

Als groepen met slechte risico's duidelijk zichtbaar en aanwijsbaar zijn, kan solidariteit onder druk komen te staan. Solidariteit is makkelijker onder homogene groepen te organiseren dan onder heterogene groepen. In homogene groepen zorgt solidariteit voor deling van risico's en heeft iedereen het idee dat zij daadwerkelijk voordeel kunnen hebben van de regelingen. In heterogene groepen kan solidariteit echter het karakter krijgen van eenzijdige structurele inkomensoverdrachten van de ene subgroep aan de andere. Dit is op den duur alleen vol te houden als de lotsverbondenheid sterk wordt gevoeld.

Door de samenleving lopen tal van scheidslijnen. Een steeds scherper scheidslijn in de samenleving loopt langs de lijnen van genoten onderwijs. Een andere scheidslijn betreft culturele verschillen. De scheidslijn tussen jong en oud zou in de toekomst pregnanter kunnen worden, omdat op werkenden een zware wissel wordt getrokken door de scherpe toename van de grijze druk. Een opeenstapeling van scheidslijnen kan een breuklijn vormen waarvoor segmentatie ontstaat en de sociale samenhang verzwakt. Een belangrijke strategische vraag voor het ministerie van SZW is welke breuklijnen in de samenleving de solidariteit kunnen ondermijnen.

Gezien de kritiek van sommigen dat de echte armen onvoldoende worden bereikt, is het nuttig om in kaart te brengen tot welke hervreiding de verzorgingsstaat leidt. Zijn er groepen in de samenleving die meer betalen dan ontvangen en andersom? Is de middenklasse inderdaad het trekpaard van de verzorgingsstaat? Het netto profijt van de verzorgingsstaat kan op jaarbasis in kaart gebracht worden. De fase van de levensloop is echter bepalend voor het profijt dat men van de verzorgingsstaat heeft. Daarom is ook de verdeling van het netto profijt over de hele levensloop een interessant gegeven. Daarnaast is van belang in welke mate de verzorgingsstaat binnen groepen tot overdrachten leidt.

De spontane op identificatie en lotsverbondenheid gebaseerde solidariteit heeft plaats gemaakt voor een institutionalisering van de solidariteit. In de huidige verzorgingsstaat is de solidariteit in hoge mate verplicht gesteld en een zaak van de overheid. Een vraag is wat verplichte solidariteit en de 'uitbesteding aan de overheid' doen met de onderliggende spontane solidariteit. Is de oorspronkelijke lotsverbondenheid door de complexiteit van de arrangementen aan erosie onderhevig?

Het schaalniveau kan relevant zijn voor de solidariteit. De onderlinge betrokkenheid van groepen in de samenleving biedt kansen voor de versterking van functies van de sociale zekerheid. Het is denkbaar dat op gemeentelijk niveau de ruimte ontstaat om inhoud te geven aan de onderlinge solidariteit. In hechte maatschappelijke netwerken bestaan ook mogelijkheden. Op dat niveau helpt men elkaar bijvoorbeeld bij vacaturevervulling. De lotsverbondenheid kan ook in onderlinge relaties zijn beslag krijgen. Zo valt bij de lotsverbondenheid van werkgever en werknemer te denken aan een uitbreiding van de postcontractuele verantwoordelijkheid van de werkgever voor zijn werknemer. Ook op een hoger schaalniveau dan de staat bestaan vormen van solidariteit bij sociale risico's. De uitbouw van sociaal Europa gaat gepaard met onderlinge garanties voor sociale zekerheid bij grensoverschrijdende mobiliteit van personen.

Achtergronden van het maatschappelijk onbehagen

Modernisering en snelle veranderingen kunnen bij mensen een diffuus gevoel van onbehagen scheppen, dat zich uit in steeds wisselende onderwerpen en incidenten. Onbehagen is te verbinden met concrete voorvallen van maatschappelijke onrust zoals geweld tegen ambulancepersoneel, buschauffeurs of brandweer, en overlast van jongeren. Maar ook met het verdwijnen van banen, de concentratie van problemen in de eigen woonbuurten en het ervaren van een groeiende stroom van vooral niet-westerse immigranten, die lange tijd voorrang leken te krijgen. Ook irritatie over de houding van overheid en besturen om deze problemen van burgers niet te (er)kennen voedt het onbehagen. Het gevoel bij burgers dat overheid, bestuurders en de elite veel te weinig doen aan de handhaving van de regels, slap optreden tegen uitwassen en overlastgevend

Veel mensen voelen zich op dit moment onzeker in een wereld waarin van alles verandert. Banen voor het leven bestaan niet meer. Kerken verdwijnen en moskeeën verschijnen. Het geeft veel mensen een ongemakkelijk gevoel. Ze zijn bang voor het verlies van hun baan en hun eigenheid. Ze voelen zich onzeker over de toekomst. Er is niet één oorzaak aan te wijzen. (...) Veel mensen zien in een groter wordende Europese Unie en de komst van nieuwe vreemdelingen een bedreiging voor hun welzijn en hun werkgelegenheid. Mensen zien in de islam en moslims in Nederland een bedreiging en dat tast hun gevoel van vertrouwen aan. De angst voor verlies van eigen identiteit als uitingsvorm van onzekerheid over de toekomst.

(Ahmed Aboutaleb, Herzberglezing, 2008)

gedrag van anderen en het gevoel dat zij niet staan voor de eigen (Nederlandse) identiteit, lijkt de kern van het maatschappelijk onbehagen te zijn. Te weinig aandacht voor sociale samenhang en te veel aandacht voor de erkenning van culturele identiteiten en rechten.

Het gevoel van onbehagen is volgens Gabriël van den Brink vooral aanwezig bij de categorie die hij 'bedreigde' burgers noemt (ongeveer 35 procent van de bevolking). Deze groep vindt dat de overheid niet naar behoren functioneert, dat Kamerleden niet beseffen wat hen bezighoudt en dat ze zelf (te) weinig invloed op het beleid hebben. Deze mensen staan ook argwanend tegenover hun medeburgers en tonen weinig belangstelling voor de publieke

zaak. In hun morele denkbeelden worden ze geplaagd door onzekerheid. Snelle veranderingen op normatief gebied of een (te) grote diversiteit aan normen beïnvloedt hun beeldvorming over goed en kwaad. Ze menen dat er sterke leiders nodig zijn en dat men sociale elementen hardhandig uit de samenleving moet verwijderen. Deze mensen staan negatief tegenover modernisering, niet alleen omdat ze onvoldoende vaardigheden hebben om mee te kunnen doen, maar ook omdat zij bij uitstek de nadelige gevolgen van dat proces ondervinden. Een aanzienlijk deel heeft niet meer dan lager onderwijs genoten, velen hebben geen betaalde baan en hun inkomen is vaak laag.

Tegenover de categorie 'bedreigde burger' plaatst Van den Brink de 'bedrijvige burgers' (ongeveer 20 procent van de bevolking) die positief staan tegenover het proces van modernisering. Ze zijn niet alleen bedreven doordat ze veel moderne vaardigheden in huis hebben maar ook gedreven doordat ze de modernisering als voordelig zien en daarom willen voortzetten. Deze groep telt veel mensen

die hoger onderwijs hebben genoten. De meesten van hen hebben een betaalde baan en een behoorlijk inkomen.

Tussen deze twee uitersten zit een brede tussengroep van ongeveer 45 procent van de bevolking ('berustende' burgers genoemd). Deze burgers hebben over democratie en politiek geen uitgesproken meningen, volgen het politieke nieuws wel zonder zelf aan het debat deel te nemen, maar moeten weinig hebben van autoritaire gezagsuitoefening. Ze ontplooiën doorgaans weinig initiatief, tenzij de politiek op een concreet punt aan hun persoonlijke belangen raakt. Dan kunnen ze vrij energiek voor de dag komen en bijvoorbeeld de plaatselijke overheid behoorlijk dwarsbomen.

Voor het ministerie van SZW is een beter begrip over de achtergronden van het maatschappelijke onbehagen en de gevolgen daarvan, van grote betekenis. De doelgroepen van het re-integratiebeleid lijken vooral in de categorie van de 'bedreigde' burgers te zitten. Behalve de afstand tot de arbeidsmarkt speelt dan ook nog het probleem van wantrouwen naar de overheid, inclusief naar de uitvoerende instellingen op SZW-terrein (UWV en gemeenten). Hoe zijn deze groepen te bereiken en hoe kunnen ook zij de stap zetten naar werkzekerheid en zelfredzaamheid?

Kennisvragen

Sociale mobiliteit

- *Wat zijn de specifieke kenmerken van mensen die tot de onderklasse gerekend kunnen worden?*
- *Verscherpen de tegenstellingen tussen hoog- en laagopgeleiden door homogamie?*
- *Hoe valt de middenklasse af te bakenen? Zijn er objectieve veranderingen in de positie van de middenklasse? En hoe beleeft de middenklasse haar positie zelf?*
- *Hoe staat het met de mobiliteit tussen de verschillende klassen?*

Solidariteit

- *Welke mogelijkheden zijn er om het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingstaat empirisch in kaart te brengen?*
- *Ontwikkelen zich breuklijnen in de samenleving waarlangs een geringe lotsverbondenheid tot een verzwakte solidariteit leidt?*
- *Is de verhouding tussen verzekeren en inkomensherverdeling aan het schuiven?*
- *Leiden verplichte solidariteit en een centrale rol voor de overheid tot een geringere intrinsieke solidariteit?*
- *Wat zijn de vooruitzichten voor solidariteit op lagere schaalniveaus?*
- *Zijn er mogelijkheden voor solidariteit op Europees niveau?*

Maatschappelijk onbehagen

- *Is de benadering van maatschappelijk onbehagen in dit essay empirisch te onderbouwen?*
- *Hebben de 'kwetsbare' groepen waarop het re-integratiebeleid zich richt ook de kenmerken van de 'bedreigde' burger?*
- *Zijn er aanknopingspunten voor het stimuleren van zelfredzaamheid, werkzekerheid en 'leven lang leren' bij deze groepen? Gaat het daarbij om de organisatie van prikkels en/of om de juiste voorwaarden voor meer emancipatoire bewegingen?*

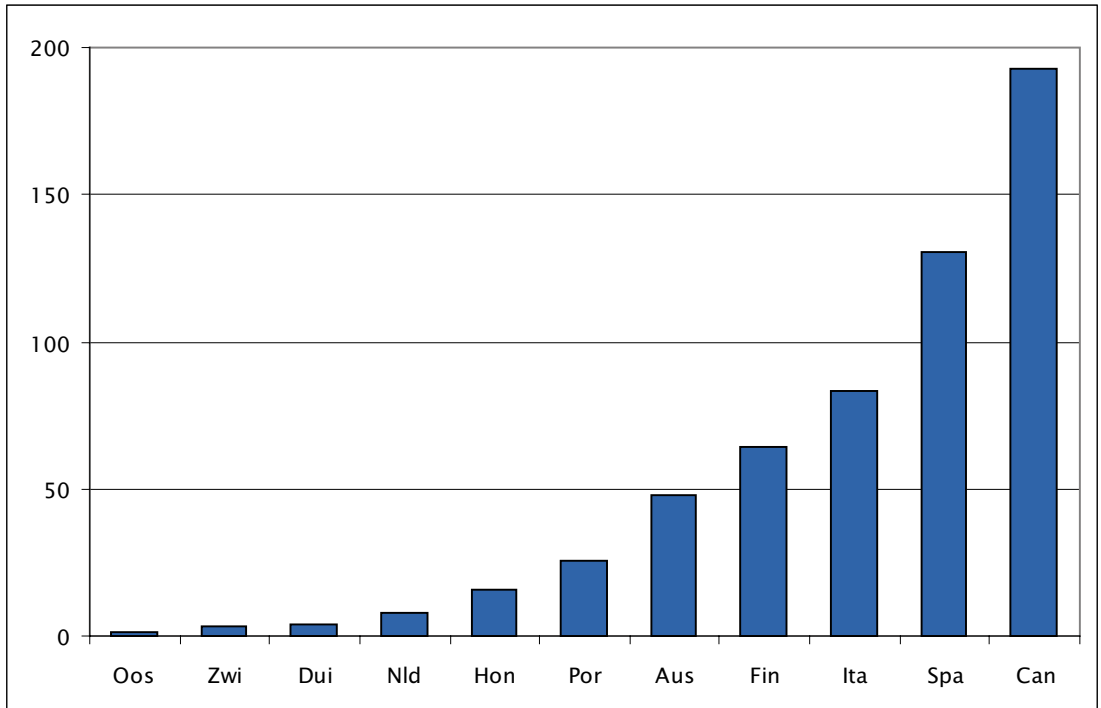
3.2 Het stelsel van arbeidsverhoudingen

Tegen de achtergrond van de economische crisis staat het functioneren van het Nederlandse overlegmodel weer volop in de belangstelling. Econoom Lans Bovenberg stelde bijvoorbeeld medio februari 2009 dat de economische crisis een test is voor de polderdemocratie: zwicht het kabinet voor de toenemende druk van allerlei belangengroepen of durft het omvangrijke hervormingen aan? Tegelijkertijd riep D66-leider Pechtold op tot een 'nieuw akkoord' met een breed draagvlak in de samenleving.

De wijze waarop in Nederland werkgevers, werknemers en de overheid met elkaar omgaan is sterk geworteld in onze samenleving. Zo sterk dat we altijd spreken van een stelsel van arbeidsverhoudingen. In dat stelsel zijn de SER, de Stichting van de Arbeid en het cao-overleg op sector- of ondernemingsniveau de belangrijkste instituties. Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen bestaat uit overleg en afspraken tussen sociale partners onderling en met de overheid. De overheid stelt daarnaast kaders vast. De kernwaarde van het stelsel van arbeidsverhoudingen ligt in het evenwicht van de belangen. De betrokken partijen zien het stelsel als middel om maatschappelijke stabiliteit, arbeidsrust en een evenwichtige sociaaleconomische ontwikkeling te bevorderen (zie figuur 3.2.1). Voor een goed functionerend stelsel zijn echter belangrijke randvoorwaarden onmisbaar: vertrouwen tussen betrokken partijen, periodiek overleg en de bereidheid om naar een gezamenlijk belang of doel te zoeken en vervolgens compromissen te sluiten. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat belangen in het overleg evenwichtig worden vertegenwoordigd.

Figuur 3.2.1 Verloren werkdagen door stakingen, gemiddelde 1997-2007

(aantal werkdagen per jaar per 1000 werknemers)



Bron: ILO.

In dit essay staat het functioneren van het stelsel van arbeidsverhoudingen centraal. Het behoud van het Nederlandse overlegmodel is niet vanzelfsprekend. Ook kan het wellicht slagvaardiger zijn. Aan de hand van drie ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de toekomst van het stelsel van arbeidsverhoudingen – internationalisering van de economie, europeanisering van sociaaleconomisch beleid en de ontwikkeling van het draagvlak – formuleren we kennisvragen over de toekomst van het stelsel. De kernwaarden en randvoorwaarden van het stelsel dienen daarbij als kader.

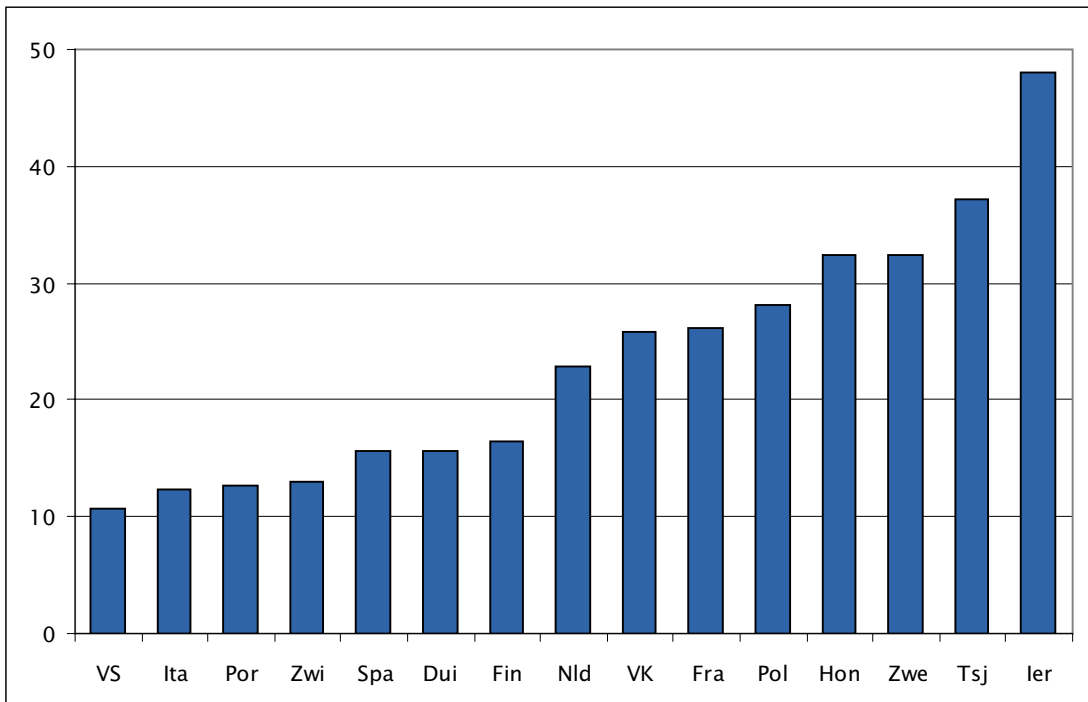
Internationalisering van de economie

De voortgaande internationalisering van de economie heeft geleid tot een verdere globalisering van de kapitaal- en productmarkten. Zo is de Europese interne markt onderdeel van een mondiale markt met toenemende concurrentie van economische grootmachten als de Verenigde Staten, China en India. De internationalisering van de economie wordt versterkt door technologische veranderingen die bedrijven in staat stellen bedrijfsactiviteiten sneller en eenvoudiger

te verplaatsen naar andere landen of uit te besteden. Steeds meer mensen werken bij een buitenlands bedrijf (zie figuur 3.2.2). Waar bedrijven zich vestigen hangt af van de arbeidsvoorwaarden en regulering, maar ook van geografische factoren, het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en arbeidsrust. Internationalisering betekent ook een stijgende internationale arbeidsmobiliteit en daarmee een toename van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Figuur 3.2.2 Werkgelegenheid bij internationale ondernemingen in de industrie, 2004

(percentage van totale werkgelegenheid)



Bron: OESO.

De verbeterde mogelijkheden voor outsourcing en internationaal opereren voor bedrijven leiden tot een meer rechtstreekse concurrentie met landen waar geheel andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden de norm zijn. Deze wordt heel zichtbaar in gevallen waar buitenlandse ondernemingen met gedetacheerde werknemers opereren binnen de Europese Unie (EU). De detachingsrichtlijn regelt minimumnormen voor de arbeidsvoorwaarden van dergelijke werknemers. Recente uitspraken van het Europese Hof hebben gevolgen voor de arbeidsvoorwaardenvorming en leiden in Europa tot een debat over concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Een open vraag is welke effecten deze uitspraken zullen

hebben op het evenwicht tussen twee fundamentele doelen van de EU: het stimuleren van economische ontwikkeling door het vrij verkeer van werknemers enerzijds en het borgen van sociale bescherming van werknemers anderzijds.

De Europese interne markt kent nu al voor alle lidstaten vrij verkeer van ondernemers. Zo kan, ook al is de arbeidsmarkt nu nog niet open voor Roemeense werknemers, een Roemeense zzp-er ongehinderd de Nederlandse markt bedienen. Dit roept vragen op over de bewegingen van zzp-ers en werknemers binnen de EU. Welke vorm neemt dit aan, om hoeveel mensen gaat het? Welke soort arbeidsrelatie gaan deze werknemers aan? Heeft dit effect op de tarieven en lonen?

Het gegeven dat ondernemingen steeds meer internationaal opereren, heeft ook gevolgen voor de organisatie van de medezeggenschap in de onderneming. De organisatiestructuur van multinationals volgt steeds minder een landenlogica en steeds meer een van grensoverschrijdende business units. De ontwikkeling van de Europese ondernemingsraad is een antwoord op deze fundamentele verandering. Blijft over de vraag hoe de internationale medezeggenschap zich in de nabije toekomst verder ontwikkelt.

Nationale sociale partners hebben in de jaren negentig door het sluiten van sociale pacten ingespeeld op veranderde economische omstandigheden. In deze pacten zijn afspraken gemaakt over sociale zekerheid, actief arbeidsmarktbeleid, training, pensioenen en *flexicurity*. In sommige landen is per onderwerp een akkoord gesloten, in andere landen zijn brede sociale pacten gesloten waarin onderwerpen aan elkaar gekoppeld werden (Nederland, Slovenië). Sociale pacten werden ook gesloten in landen zonder een traditie op dat gebied. Voor sommige landen, zoals Ierland, Spanje, Italië, Portugal en Finland, blijkt het sluiten van sociale pacten een antwoord op internationalisering en de invoering van de euro. Wat kunnen we leren van de sociale pacten in andere landen?

Het ministerie wil meer inzicht ontwikkelen in de invloed die internationalisering heeft op de vorming van arbeidsvoorwaarden. Is er inderdaad druk op de Nederlandse arbeidsvoorwaarden? Verandert de aard van de onderwerpen op de agenda van het cao-overleg? Zijn er veranderingen in de bepalingen in cao's en arbeidsovereenkomsten? Is dit overleg in Nederland van karakter veranderd? Daarnaast is inzicht nodig in de voors en tegens van meer of andersoortige regulering op het gebied van arbeidsverhoudingen (en op welk niveau: regionaal, sectoraal, nationaal, Europees of mondiaal). Hoe kan een gelijk speelveld worden bevorderd? En het ministerie is geïnteresseerd in de vraag hoe de cruciale spelers zullen inspe-

len op de internationalisering. Denkbaar is dat de sociale partners steeds intensiever op internationaal niveau gaan opereren, maar de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming kan ook voorlopig een nationale aangelegenheid blijven. Welke rol spelen de ILO, de EU en de internationale koepels van werkgeversverenigingen en vakbonden in deze discussie?

Europeanisering van sociaaleconomisch beleid

De Europese Unie speelt een steeds grotere rol in het sociaaleconomisch beleid. Dat gebeurt indirect door de kaderscheppende rol van de EMU, het Stabiliteits- en Groeipact en beleidscoördinatie, en wat meer rechtstreeks door wetgeving en rechtspraak. Op deze wijze ontwikkelen zich gestaag Europese minimumnormen door richtlijnen op het gebied van arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en vrij verkeer van werknemers. Bovendien heeft de Europese Raad van Lissabon zich gecommitteerd aan sociaaleconomische beleidsdoelstellingen waarbij de open methode van coördinatie wordt gehanteerd. Dat betekent in de praktijk het vaststellen van richtsnoeren en het monitoren van de ontwikkeling. De directe invloed van de EU op deze beleidsterreinen moet wel gerelativeerd worden: de gekozen beleidsinstrumenten bij de open methode van coördinatie werken bijvoorbeeld maar beperkt door in het nationale beleid. Deze ontwikkelingen werpen de vraag op of de optelsom van Europese richtlijnen, uitspraken van het Hof van Justitie en de uitkomsten van de open coördinatie van het sociaaleconomische beleid uiteindelijk zal evolueren tot een apart sociaal model.

De Europese sociale partners worden betrokken bij de beleidscoördinatie op het gebied van werkgelegenheid, sociale insluiting en pensioenen. De Europese Unie propageert en stimuleert een grote rol van sociale partners bij totstandkoming van sociaaleconomisch beleid op Europees en nationaal niveau. Op Europees niveau hebben de Europese sociale partners een grote rol gekregen in de beleidscyclus: zo bestaat er een sociale dialoog op Europees niveau, zowel bipartite (werkgevers en werknemers) als tripartite (sociale partners en Europese Commissie). Het EU-verdrag bepaalt hoe en op welke terreinen organisaties van sociale partners geconsulteerd moeten worden. Bovendien bepaalt het EU-verdrag dat sociale partners akkoorden op EU-niveau kunnen sluiten. Sinds 2000 is het hiernaast gebruikelijk dat sociale partners elkaar en de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie ontmoeten voor de Voorjaarsraad. In 2003 is deze praktijk geformaliseerd. Dit overleg moet de link tussen sociale partners en de Lissabon strategie vormen.

Het aantal autonome bipartite Europese akkoorden neemt de afgelopen jaren toe, vooral op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Een open vraag is of de tripartite en bipartite Europese sociale dialoog, die veelal betrekking heeft op consultatie bij het maken van Europees beleid, de opmaat betekent voor arbeidsvoorwaardenvorming op EU-niveau. Zo wilde de Europese Commissie in 2007 met een voorstel komen voor een juridische basis voor transnationale collectieve arbeidsovereenkomsten: de Euro-cao. Uit reacties van werkgevers- en werknemersorganisaties bleek echter dat dit vooralsnog een brug te ver is. Werkgevers zagen het nut er niet van in. Vakbonden vonden het voorstel sympathiek, maar zagen net als de werkgevers gecompliceerde juridische problemen. Een concreet voorstel voor de Euro-cao ligt er momenteel nog niet.

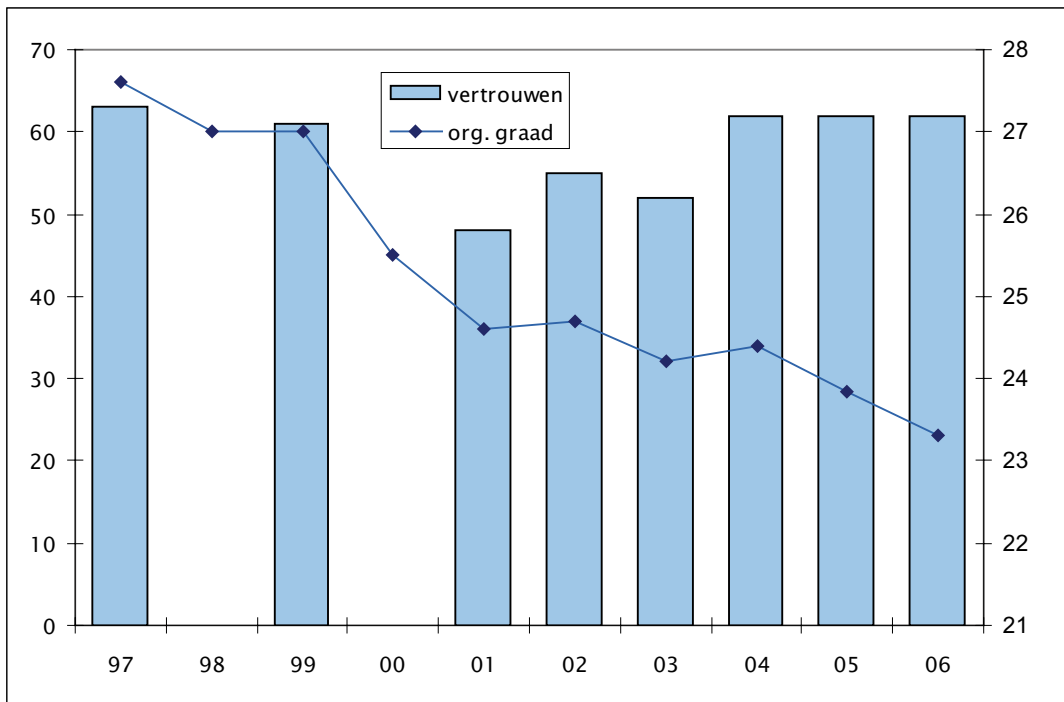
SZW heeft behoefte aan meer inzicht in de vooruitzichten voor en consequenties van een grotere rol van Europa bij de sociale dialoog en de arbeidsvoorwaardenvorming, zoals de Euro-cao. Werken bonden uit verschillende landen samen op sectorniveau? Hoe zit dat met werkgeversverenigingen? Ook is van belang te weten hoe andere EU-lidstaten denken over deze vragen. Is het vrij verkeer van werknemers een katalysator voor europeanisering van arbeidsvoorwaardenvorming?

Draagvlak van het stelsel

Een belangrijke randvoorwaarde voor het goed functioneren van het stelsel van arbeidsverhoudingen is het draagvlak voor het stelsel. Een evenwichtige vertegenwoordiging van belangen in het overleg maakt daar deel van uit. Het is van belang na te gaan of de juiste partijen aan tafel zitten en met alle belangen voldoende rekening wordt gehouden. Ook is belangrijk hoe mensen hun geluid laten horen. Is dat veranderd na een periode van verdergaande individualisering en een toenemende nadruk op zelfwerkzaamheid? Welke rol speelt de moderne communicatietechnologie in dit verband? Met andere woorden, hoe vindt de twintiger, de uitkeringsgerechtigde, de zzp-er en de gepensioneerde nu zijn weg?

Figuur 3.2.3 Vakbondslidmaatschap en vertrouwen in vakbonden, 1997-2006

(linker as: percentage van bevolking, rechter as: percentage van werknemers)



Noot: Antwoord op de vraag of men eerder wel of eerder geen vertrouwen heeft in de vakbonden.
Bron: CBS Statline en SCP, *De Sociale Staat van Nederland 2007*.

Zoals uit figuur 3.2.3 blijkt, loopt het lidmaatschap van vakbonden terug. Tegelijkertijd is het vertrouwen in vakbonden onder de bevolking onverminderd groot. Als gevolg van deze ontwikkelingen trachten vakbonden aantrekkelijk te blijven. Zij doen dat allereerst door zich te heroriënteren op de inhoud van het vakbondswerk. Naast het waarborgen van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden richten vakbonden zich in toenemende mate op het bevorderen van de kwaliteit van arbeid en op individuele dienstverlening aan hun leden. Interessant is om na te gaan of dit uiteindelijk ertoe kan leiden dat bepaalde bepalingen in sociale akkoorden alleen gelden voor vakbondsleden. Ten tweede innoveren vakbonden bij de ledenwerving. De internetvakbond van De Unie is daarvan een voorbeeld. Ten slotte stelt de moderne communicatietechnologie vakbonden in staat om leden, maar ook niet-leden, actief te betrekken bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Door cao-referenda te houden experimenteren FNV en CNV met het op een nieuwe manier raadplegen van hun (potentiële) achterban. Afgewacht moet worden of de cao-democratie een nieuwe vlucht neemt of dat vakbonden (nog) andere wegen zullen vinden om mensen te betrekken bij de arbeidsvoorwaardenvorming.

Naast flexwerkers hebben ook zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) in groten getale de arbeidsmarkt betreden en zo bijgedragen aan de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het verbinden van zogeheten 'outsiders' aan het stelsel van arbeidsverhoudingen is van belang voor het draagvlak van het stelsel. Zo hebben zzp-ers zich verenigd in vakbonden en werkgeversverenigingen, en woedt er mede als gevolg daarvan een discussie over de positie van zzp-ers in het stelsel. Een bredere vraag over de belangenbehartiging en organisatie van verschillende groepen in het stelsel van arbeidsverhoudingen betreft de verhouding tot de parlementaire democratie en de volksvertegenwoordiging.

Kennisvragen

Internationalisering

- *Welke effecten kan internationalisering op de vorming van Nederlandse arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen hebben? Verandert de agenda van het cao-overleg of veranderen de bepalingen in de cao of arbeidsovereenkomsten?*
- *Wat zijn de vooruitzichten voor de internationale medezeggenschap?*
- *Welke lessen kunnen worden getrokken uit de sociale pacts in andere landen?*
- *Wat zijn de argumenten pro en contra van meer of andersoortige regulering op het gebied van arbeidsverhoudingen? Wat zijn de opties op de verschillende niveaus?*

Europeanisering

- *Wat zijn de vooruitzichten voor en mogelijke gevolgen van een grotere rol van Europa bij de sociale dialoog en de arbeidsvoorwaardenvorming? Werken vakbonden uit verschillende landen samen op sectorniveau? En werkgeversverenigingen? Hoe denken andere EU-lidstaten over de rol van Europa?*

Draagvlak van het stelsel

- *Zijn in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen alle belangen evenwichtig vertegenwoordigd? Neemt de cao-democratie een nieuwe vlucht? Ontwikkelen vakbonden nog andere methoden om mensen te betrekken bij de arbeidsvoorwaardenvorming of om belangen van bepaalde groepen te vertegenwoordigen?*

3.3 Flexibilisering van arbeid en het productieproces

Het thema flexibilisering gaat over de economische aanpassingen die nodig zijn als gevolg van een veranderende wereld – aanpassingen op de arbeidsmarkt als geheel, binnen afzonderlijke ondernemingen en voor individuele werknemers. Het komende jaar ligt binnen dit brede thema het accent op twee concrete, actuele onderwerpen: de zelfstandige zonder personeel en postinitiële scholing. Bij beide onderwerpen komen in dit essay enkele facts and figures en relevante maatschappelijke afwegingen aan bod. Het essay sluit af met een aantal fundamentele kennisvragen.

Zelfstandigen zonder personeel

In de afgelopen twee jaar is de afkorting ‘zpz’ met stip gestegen in het collectieve bewustzijn. Waar tien jaar geleden de zelfstandige zonder personeel nog slechts incidenteel figureerde in de krantenkolommen, is hij tegenwoordig regelmatig prominent op de voorpagina’s terug te vinden. In die krantenartikelen staan meestal de zorgen rond de opkomst van zpz-ers centraal. Zorgen over hun ‘oneerlijke concurrentie’ met reguliere werknemers of juist over hun problemen bij het afsluiten van verzekeringen en hypotheek en over het feit dat velen weinig of geen pensioen opbouwen. Ook de vraag of er veel mensen ‘tegen wil en dank’ in het zpz-schap belanden, heeft de nodige aandacht gekregen.

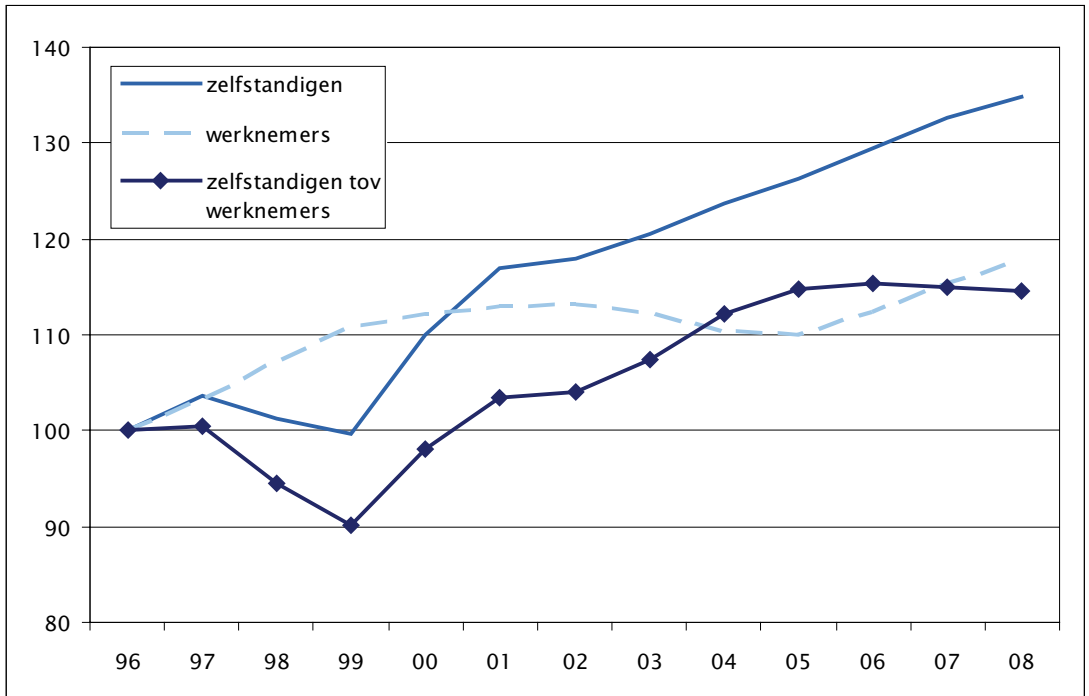
Maar het zpz-schap blijkt ook te voorzien in een private behoefte, zowel van de zelfstandigen zelf als van hun opdrachtgevers. Bovendien kunnen zpz-ers een maatschappelijke toegevoegde waarde hebben. Zo draagt een toename van het aantal zpz-ers wellicht bij aan het aanpassingsvermogen van de economie. Daarnaast zijn er nog relevante open vragen over de mogelijke verbanden tussen het aantal zpz-ers en de omvang en het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat.

Facts and figures

Het aantal zelfstandigen is tussen 1996 en 2008 met bijna 35 procent gestegen van 728.000 naar 982.000. Tegelijkertijd is echter ook het aantal werknemers gegroeid van ongeveer 5,5 miljoen naar 6,5 miljoen. De relatieve groei van het aantal zelfstandigen bedraagt in deze periode dus ongeveer 15 procent (zie figuur 3.3.1). Bovendien is de verhouding tussen zelfstandigen en werknemers sinds 2005 vrijwel constant gebleven.

Figuur 3.3.1 Ontwikkeling zelfstandigen en werknemers, 1996-2008

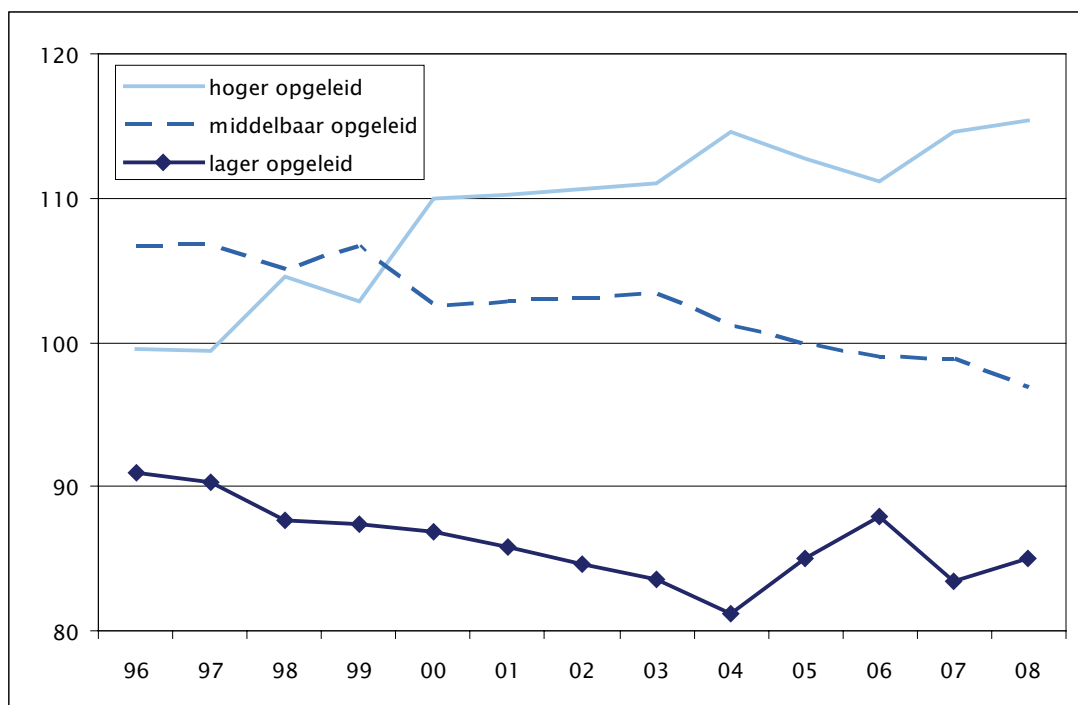
(index, 1996 = 100)



Bron: CBS Statline.

Opvallend is het hogere gemiddelde opleidingsniveau van zelfstandigen vergeleken met dat van de totale beroepsbevolking. In 1996 was de groep lager opgeleiden onder zelfstandigen al enigszins ondervertegenwoordigd. Sindsdien is bovendien het aandeel hoger opgeleiden onder zelfstandigen relatief veel sneller gegroeid. Figuur 3.3.2 toont de relatieve ontwikkeling in de aandelen van opleidingsgroepen. In 1996 was van zowel de zelfstandigen als de totale beroepsbevolking ongeveer 25 procent hoger opgeleid. Onder zelfstandigen groeide dat aandeel echter naar 37 procent in 2008 en onder de totale beroepsbevolking slechts tot 32 procent.

Figuur 3.3.2 Relatief opleidingsniveau zelfstandigen, 1996-2008
(index, geen onder- of oververtegenwoordiging = 100)



Noot: De index geeft het aandeel van een opleidingsniveau weer bij zelfstandigen ten opzichte van het aandeel van dit opleidingsniveau in de totale beroepsbevolking. Bij een gelijk aandeel is de index 100 (geen over- of ondervetegenwoordiging).

Bron: CBS Statline.

Dit hogere opleidingsniveau roept de vraag op in hoeverre bewuste risicoselectie een rol speelt bij de keuze voor zelfstandig ondernemerschap en welke gevolgen dit kan hebben voor de verzorgingsstaat. Daarbij moet allereerst worden vastgesteld dat achter het begrip 'zelfstandigen' van het CBS een grote diversiteit schuilgaat. Zo betreft het niet alleen zzp-ers, een deel van de zelfstandigen heeft bijvoorbeeld personeel in dienst. Bovendien is de ene zzp-er de andere niet. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen zelfstandige actuarissen, consultants, journalisten, fotografen, automatiseerders, ict-ers, architecten, postbezorgers, alfahulpverleners, huisschilders en chauffeurs.

Een scherpe afbakening van het begrip zzp-er bestaat nog niet. EIM deed in opdracht van SZW in 2008 onderzoek naar zzp-ers en probeerde daarin aan te sluiten bij de lopende beleidsdiscussies door alleen zelfstandigen mee te nemen die werken voor eigen rekening en risico en die vooral hun eigen arbeid verkopen. Hier vallen meer traditionele categorieën zelfstandigen als winkeliers en varkenshouders dus buiten. Met deze definitie komt EIM tot ongeveer 250.000

zfp-ers. Van hen is driekwart man, veertig procent tussen de 50 en 60 jaar oud en een derde hoger opgeleid. Daarmee blijkt binnen deze beperktere groep, die voor de discussie over risicoselectie van bijzonder belang is, veel minder sprake te zijn van een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden dan bij zelfstandigen. De drie sectoren waarin de meeste respondenten actief zijn (elk ongeveer 20 procent), zijn bouwnijverheid (timmerman, metselaar), zakelijke dienstverlening (management en advies) en overige dienstverlening (schoonheidsspecialist, pedicure). Ruim zeventig procent van de zfp-ers was in loondienst voorafgaand aan de bedrijfsstart. Het meest genoemde startmotief voor zfp-ers is de aantrekkelijkheid van het 'eigen baas zijn' (in niet-financiële zin). Weinigen gaven aan liever in loondienst te werken (7 procent). Slechts één op de twintig verwacht personeel in dienst te gaan nemen.

Voor de discussie over de invloed van zfp-ers op de economische dynamiek is relevant te weten welke functie zfp-ers vervullen op de arbeidsmarkt. De meeste bedrijven putten rechtstreeks uit een pool van zfp-ers die regelmatig werkzaamheden voor het bedrijf verrichten. Hun belangrijkste argumenten om zfp-ers in te schakelen zijn: personeelskrapte, vakbekwaamheid en kostenvoordelen. De meeste zfp-ers hebben een handvol opdrachtgevers (4-10). Ongeveer de helft haalt meer dan 50 procent van zijn omzet bij één opdrachtgever. Als sterke punten noemen de zfp-ers zelf vooral hun flexibiliteit en hun mogelijkheden maatwerk te leveren. Ten tijde van het onderzoek in 2008 waren zij (zeer) positief over de toekomst van hun eigen bedrijf. Bedreigingen zien ze voornamelijk in toenemende concurrentie van andere, nieuwe zfp-ers en de snelle (technologische) ontwikkelingen op hun werkterrein.

Voor de discussie over eventuele risicoselectie en de gevolgen daarvan voor de verzorgingsstaat is relevant in hoeverre zfp-ers zich bewust zijn van hun veranderde verzekeringspositie en welke consequenties zij daaraan verbinden. Vrijwel alle geraadpleegde zfp-ers gaven aan dat zij bij de start van hun onderneming wisten dat ze niet meer via de voormalige werkgever verplicht verzekerd waren voor langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid en aansprakelijkheid. Van de respondenten heeft 44 procent geen vervangende maatregelen getroffen voor inkomen bij ziekte of arbeidsongeschiktheid en heeft 31 procent niets geregeld voor het pensioen.

Maatschappelijke kosten en baten

Wat is nu de maatschappelijke toegevoegde waarde van het ondernemerschap? Zijn er redenen waarom het maatschappelijk wenselijk is dat bepaalde activiteiten niet worden uitgeoefend door werknemers, maar juist door zelfstandigen? Aangezien zelfstandigen zelf de

vruchten van hun werk plukken, zijn zij in principe sterker geprikkeld om productief te zijn. Ook hun hogere flexibiliteit en lagere overheadkosten kunnen wezenlijke pluspunten vormen. Bovendien zorgt een stijging van het aantal zelfstandigen normaal gesproken voor toenemende concurrentie, wat leidt tot nog meer prikkels voor innovatie en kostenverlagingen. Zzp-ers kunnen ten slotte ook bijdragen aan het aanpassingsvermogen op macroniveau. Zij vergroten dan de flexibele schil op de arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen kunnen de welvaart verhogen, maar kunnen voor werknemers ook negatieve gevolgen hebben, zoals toenemende druk op de lonen en de vaste contracten.

Zzp-ers kunnen dus van toegevoegde waarde zijn voor de economie, maar dat is niet gegarandeerd. Zo vormen zzp-ers normaal gesproken niet de categorie bedrijven waar de grootste innovatieve doorbraken van verwacht mogen worden, gezien hun vaak beperkte (financiële) middelen en hun geringe ambities voor uitbreiding. ACE heeft in 2007 een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar de economische voordelen van ondernemerschap. Een van de conclusies is dat kleine, startende ondernemingen vooral goed zijn in het verkopen van innovaties, niet zozeer in het produceren of toepassen ervan. Ook het CPB heeft in 2009 nog vastgesteld dat de relatie tussen startende bedrijven en economische groei bepaald niet eenduidig is.

De mogelijke gevolgen van een toenemend aantal en aandeel zzp-ers zijn bovendien sterk afhankelijk van de vraag hoe de verschillende te onderscheiden groepen zzp-ers zich ontwikkelen. Van een groeiend aantal zzp-ers in de kennisintensieve takken van de zakelijke dienstverlening en de ICT kan bijvoorbeeld voor het innovatieve vermogen van de economie meer verwacht worden dan van een toename in het aantal zzp-ers in het vervoer of in de overige dienstverlening (kappers, schoonheidsspecialisten). Meer kennis hierover is dus van belang.

De samenstelling van de zzp-populatie is ook relevant in verband met de mogelijkheid van risicoselectie. Werknemers zijn verplicht verzekerd voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen verplicht pensioen op. Het zzp-schap biedt mensen de mogelijkheid zich te onttrekken aan de verplichte solidariteit binnen het werknemerschap. Wanneer vooral de 'goede risico's' (zoals jongeren of hoger opgeleiden) hiervoor kiezen, leidt dit tot een aantasting van het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat. Het is vervolgens bovendien denkbaar dat zzp-ers zich bij tegenslag weer massaal aanmelden voor het werknemerschap, inclusief het bijbehorende sociale vangnet, of voor de bijstand. Ook daarom is het van belang de kennis verder te vergroten over de ontwikkeling

van de verschillende categorieën binnen de zzp-populatie en over de motieven voor het zzp-schap.

Postinitiële scholing

Scholing is 'hot'. Of het nu gaat over het verwezenlijken van visies rond dynamische kenniseconomieën, over het reageren op structuurveranderingen in de economie als gevolg van globalisering en technologische verandering of over de bestrijding van ongeëvenaarde conjuncturele duikelingen: op de uitgeschreven recepten neemt scholing altijd een prominente plaats in.

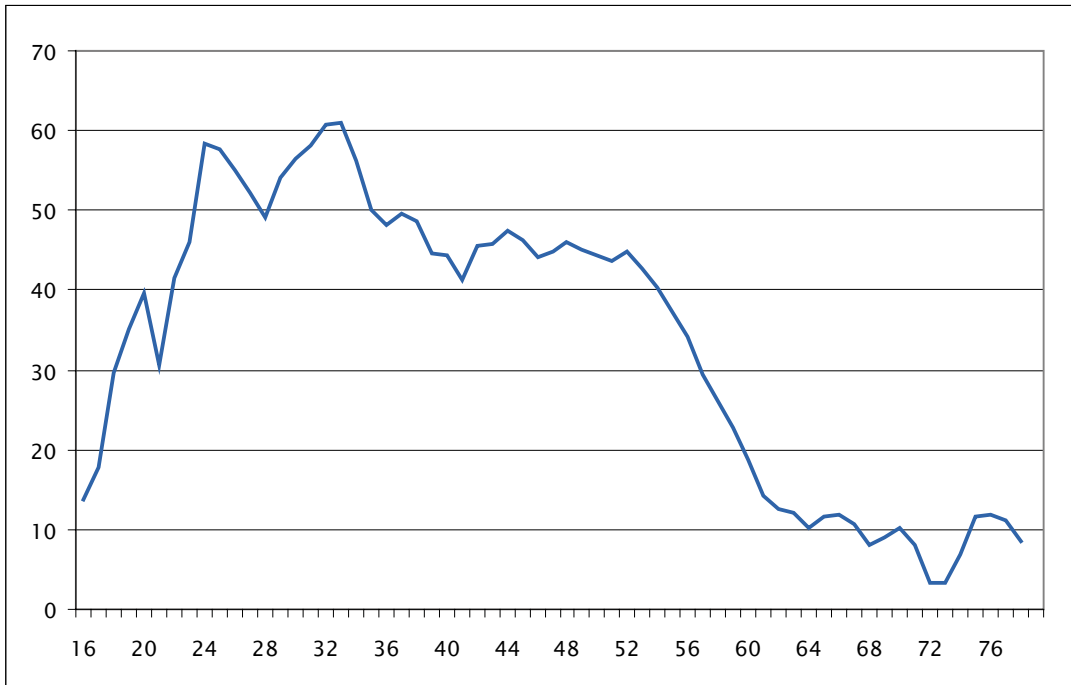
Kernvraag is wanneer welke scholingsinvestering voor wie een goed idee is. Scholing kent kosten en (verwachte) baten, waarbij het saldo per persoon en met de tijd sterk kan verschillen. Dit betekent dat scholing zeer de moeite waard kan zijn, maar niet continue en ook niet voor iedereen evenveel.

Facts and figures

Over de precieze definitie van postinitiële scholing bestaat geen universele consensus. Internationaal vergelijkend cijfermateriaal is dan ook vaak met veel onzekerheid omgeven. In dit essay wordt met (initieel) onderwijs de onafgebroken leerlijn tot en met universitair niveau bedoeld. Van (postinitiële) scholing is sprake wanneer iemand het onderwijs gedurende één jaar of langer verlaten heeft en in die periode beschikbaar was voor de arbeidsmarkt.

Uit een enquête van het ROA blijkt dat over een periode van twee jaar gemiddeld 37 procent van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder (werkend en niet werkend) deel heeft genomen aan een vorm van postinitiële scholing. De deelname varieert echter sterk met de leeftijd (zie figuur 3.3.3). Bij jonge mensen is de deelname aan postinitiële scholing laag, omdat veel van hen nog bezig zijn met hun initiële opleiding. Opvallend is dat de deelname vanaf 50 jaar flink keldert. De deelname aan postinitiële scholing varieert bovendien sterk met het opleidingsniveau (zie figuur 3.3.4). Mensen blijken meer deel te nemen naarmate hun opleidingsniveau hoger is. Vooral laagopgeleiden blijven achter.

Figuur 3.3.3 Deelname aan formele postinitiële scholing naar leeftijd (percentage)

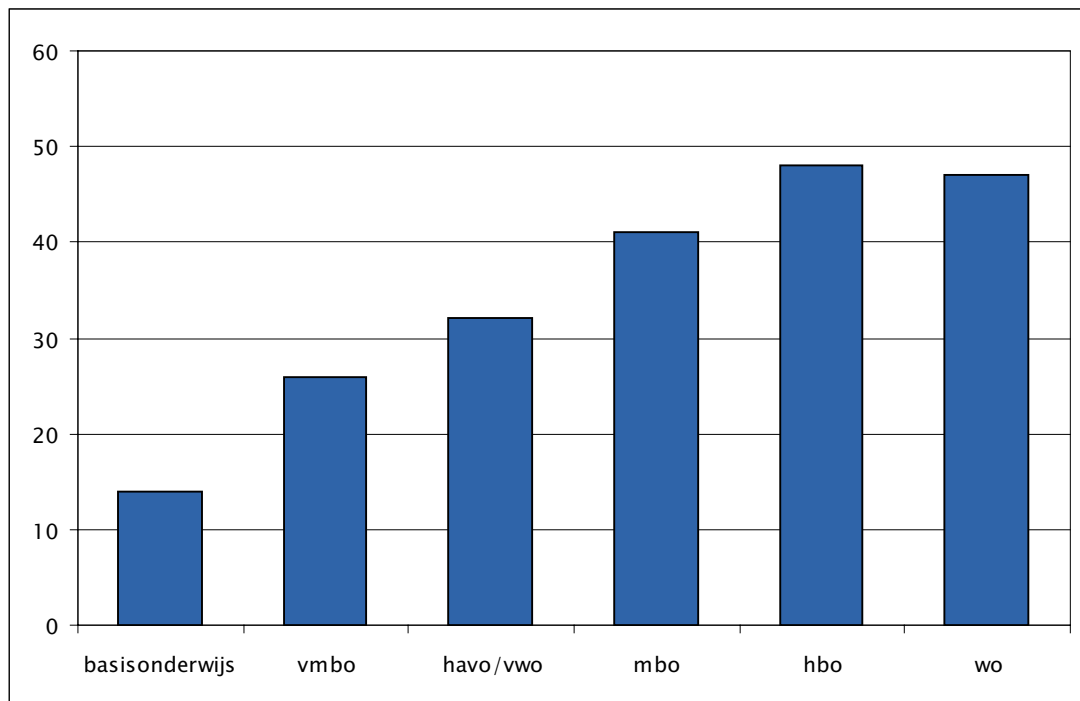


Noot: Gebaseerd op de vraag hoeveel cursussen en/of trainingen men in de afgelopen twee jaar heeft afgerond (nuttig voor het werk, geen hobby's).
Bron: Lex Borghans, Bart Golsteyn en Andries de Grip (2006), Meer werken is meer leren; Determinanten van kennisontwikkeling, CINOR, 's-Hertogenbosch.

In een internationale vergelijking scoort Nederland gemiddeld tot goed als het gaat om de deelname van volwassenen aan postinitiële scholing. Dit is gemeten volgens de EU definitie: de deelname aan formele en niet-formele scholing en training in de afgelopen vier weken door mensen tussen 25 en 64 jaar. Mede door de veel kortere periode liggen de percentages duidelijk lager dan in bovenstaande grafieken. De deelname bedraagt gemiddeld 9,7 procent in de EU (11,3 procent in de EU15). In Nederland is dit 16,6 procent. Dat blijft echter nog wel achter bij de doelstelling van 20 procent in 2010 die Nederland zich in het kader van de Lissabon agenda heeft gesteld.

Naast de formele en niet-formele scholing en training, waarbij het belangrijkste verschil zit in de vraag of het resulteert in een officiële kwalificatie, vindt ook veel leren plaats in de vorm van 'leren op het werk'. Uit onderzoek van het ROA in 2006 blijkt dat maar liefst 94 procent van de tijd die aan leren besteed wordt, informeel leren betreft. Daarmee is informeel leren grotendeels bepalend voor de kennisontwikkeling. Bovendien blijkt dat ook ouderen nog altijd ongeveer een kwart van de werktijd besteden aan leerzame werkzaamheden (bij 25-jarigen ligt dit overigens rond 40 procent).

Figuur 3.3.4 Deelname aan postinitiële scholing naar opleidingsniveau
(percentage)



Noot: Gebaseerd op de vraag hoeveel cursussen en/of trainingen men in de afgelopen twee jaar heeft afgerond (nuttig voor het werk, geen hobby's).
Bron: Lex Borghans, Bart Golsteyn en Andries de Grip (2006), Meer werken is meer leren; Determinanten van kennisontwikkeling, CINOP, 's-Hertogenbosch.

Mede om deze vorm van kennisontwikkeling te benoemen en op de arbeidsmarkt zichtbaar te maken, is EVC in het leven geroepen. EVC staat voor **E**rkenning van **V**erworven **C**ompetenties. EVC waardeert de kennis en competenties van een werknemer aan de hand van een erkende standaard, zoals de kwalificatiestructuur in het MBO. Dit kan de werknemer certificaten of een diploma opleveren. In plaats van het doorlopen van een totale opleiding kan dan vaak worden volstaan met het wegwerken van een paar specifieke tekortkomingen.

Vraag en aanbod

Eerder werd al geconstateerd dat ouderen en lageropgeleiden achterblijven bij de deelname aan postinitiële scholing en dat de Lissabon doelstellingen vooralsnog buiten bereik blijven. Over het algemeen leidt dit tot een roep om meer investeringen in vormen van formele scholing. De vraag is of leren op het werk niet meer aandacht verdient, aangezien anders 94 procent van de scholingsinspanningen over het hoofd wordt gezien. Met EVC kan de toege-

voegde waarde van leren op het werk benoemd worden, maar is het daarnaast ook wenselijk en mogelijk dit directer te stimuleren? Is het wellicht bovendien een relatief kansrijke manier om lager opgeleiden beter te bereiken?

Postnitiële scholing is momenteel in veel opzichten nog een *black box*. Er is nog altijd veel onbekend over wat voor soort scholing op welk moment en bij wie een hoog rendement oplevert. De Human Capital theorie ziet scholing als een investeringsbeslissing. Een jaar langer leren betekent in potentie een hoger toekomstig inkomen, maar brengt ook kosten met zich mee. Daarbij zijn de indirecte kosten van de benodigde tijd (de gedeerde inkomsten) over het algemeen beduidend hoger dan de directe kosten van leraars, accommodatie en materialen. De vraag is wat, gegeven deze afweging, de optimale hoeveelheid scholing en de optimale timing daarvan is. Meer is dus niet per definitie beter.

Er zijn verschillende redenen denkbaar waarom iemand kiest voor een vorm van postnitiële scholing. Zoals gezegd besteedt vrijwel iedereen een groot deel van zijn werktijd aan leren op het werk en *learning by doing*. Veel aspecten van het werk zijn het meest efficiënt of zelfs uitsluitend te leren op de werkplek. Daarnaast kan zo nu en dan onderhoud van kennis nodig zijn (bijvoorbeeld recente jurisprudentie). Een korte cursus kan dan een zeer hoog rendement hebben. Ten slotte kan iemand behoefte hebben aan intensievere vormen van her- of omscholing als gevolg van spijt van eerdere studiekeuzes of van grote economische schokken. Voor een deel betreft dit scholingsbehoeften die met goed initieel onderwijs en goede studiekeuzebegeleiding te voorkomen zijn. In een economie die sterk in beweging is, waardoor arbeidsmarktkansen in de tijd en tussen sectoren sterk kunnen verschillen, kunnen echter altijd vormen van bij- en omscholing nodig blijken te zijn.

Scholing kan in veel gevallen dus zeker privaat rendement opleveren. Wanneer daarbovenop ook sprake is van maatschappelijk rendement kan de overheid ervoor kiezen stimulerend of faciliterend op te treden. Voor zowel de private als de maatschappelijke afwegingen is echter meer inzicht gewenst in de effecten van de verschillende vormen en soorten postnitiële scholing. De verwachte private en maatschappelijke winst van scholing kan sterk afhangen van factoren als de duur van het scholingstraject, de formele status ervan (levert het een diploma of certificaat op?) en de inhoudelijke focus (specifiek of generiek, huidige of mogelijk toekomstige baan?). Rond die vragen is aanvullend onderzoek gewenst. Daarnaast is nog een openstaande vraag of er (belangrijke) knelpunten in het scholingsaanbod bestaan die eraan bijdragen dat de doelstellingen voor postnitiële scholing niet worden gehaald. Mogelijk

is winst te boeken met een grotere transparantie op de markt voor postinitiële scholing. Ook is wellicht meer betaalbaar maatwerk mogelijk met meer concurrentie of juist meer samenwerking tussen publieke en private partijen. Het gebrek aan een 'gelijk speelveld' speelt hierbij een belangrijke rol: private aanbieders ontberen de bekostiging waar publieke aanbieders aanspraak op kunnen maken, maar publieke aanbieders hebben wellicht weer minder bewegingsruimte als gevolg van wet- en regelgeving.

Kennisvragen

Zelfstandigen zonder personeel

- *Wat zijn de verwachte toekomstige ontwikkelingen van de verschillende categorieën zzp-ers naar sector/beroep, inkomen en opleiding en – daarmee samenhangend – naar risicoprofiel? Wat zijn daarbij de belangrijkste stimulansen en belemmeringen?*
- *Wat is de relatie tussen de omvang en samenstelling van het zzp-bestand en de economische dynamiek?*
 - o *Hoe duurzaam is het zzp-schap? In welke mate en langs welke mechanismen vindt doorstroom naar het werkgeverschap of (terug) naar het werknemerschap plaats? Wat is hierbij de invloed van de conjunctuur?*
 - o *Welke effecten hebben zzp-ers op het aanpassingsvermogen van de economie bij conjuncturele schommelingen en bij structurele schokken?*
 - o *Welke relatie is er tussen de omvang en samenstelling van het zzp-bestand en het innovatieve vermogen van de economie?*
- *Wat is de relatie tussen de omvang en samenstelling van het zzp-bestand en het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat? Vindt er risicoselectie plaats bij entree en/of exit?*

Postinitiële scholing

- *Wat voor soort postinitiële scholing is zinvol en voor wie? Zijn bijvoorbeeld korte cursussen nuttig of lange trajecten gericht op een diploma of certificaat? Moet scholing in een dynamiserende wereld meer generiek of juist meer specifiek worden vormgegeven? Moet scholing gericht zijn op de huidige baan of juist op de toekomstige baan, binnen of buiten de eigen sector/beroepsgroep?*
- *Hoe kan de overheid leren en scholing op het werk stimuleren en is dit zinvol? Wat is de rol van EVC hierbij? Is scholing op het werk een goede methode voor lageropgeleiden die met formele scholing beperkt bereikbaar zijn? Is scholing op het werk een volwaardig substituuut voor formele scholing?*
- *Zijn er momenteel knelpunten en belemmeringen voor het ontstaan van een transparant en kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van scholing dat bovendien in kan spelen op specifieke wensen en behoeften (maatwerk)? Zo ja, welke? Hoe kan een 'gelijk speelveld' ontstaan voor publieke en private aanbieders en eventuele samenwerkingsverbanden daartussen?*

3.4 De legitimiteit van de overheid

Het functioneren van de politiek en de democratie in Nederland ligt sinds 2002 onder vuur. Zo wordt vaak gesteld dat geluiden uit de samenleving in onvoldoende mate worden opgepikt door het politieke systeem. Burgers ervaren een kloof tussen hun eigen leefwereld en de wereld van de Haagse politiek. Ook heerst een breed gedeeld gevoel dat de politieke cultuur en het politieke debat in Nederland sinds de opkomst van Fortuyn zijn verhard. Dit zorgt voor scherpere en levendigere politieke debatten, maar mensen kunnen hierdoor ook vervreemd raken van de politiek. Sinds 2002 is het stemgedrag van de Nederlanders beduidend volatieler geworden en zijn politieke tegenstellingen verscherpt. Dat bleek ook weer bij de verkiezingen van november 2006, die een aanzienlijke winst opleverden voor de partijen die uiterst links of uiterst rechts in het politieke spectrum zitten. Recente peilingen bevestigen dit beeld. Dit kan worden gezien als een teken dat een grote groep burgers weinig vertrouwen heeft in de politieke partijen die traditioneel gezien het overheidsbeleid daadwerkelijk vormgeven of hebben vormgegeven. Uit SCP-onderzoek blijkt dat de Nederlandse burger in 2008 het vertrouwen in de regering waardeert met slechts een 5,1 op een 10-puntsschaal.

Deze feiten en ontwikkelingen roepen fundamentele vragen op over de legitimiteit van politiek handelen en overheidsmaatregelen. Daaronder vallen vragen als welke taken de overheid op zich neemt of zou moeten nemen, in hoeverre de overheid gezaghebbende besluiten kan nemen, en hoe de overheid en het politieke systeem kunnen of moeten reageren op fluctuaties in legitimiteit. Daarbij is ook van belang dat de perceptie van legitimiteit samenhangt met verwachtingen die burgers van de overheid en overheidsoptreden hebben.

Voor de vraag of er structureel iets aan de hand is met het vertrouwen in de overheid – en de mogelijke achtergronden, oorzaken en gevolgen daarvan – bestaat veel aandacht. Zo stelt de Raad van State in zijn jaarverslag 2007: 'Eén van de grootste, zo niet het grootste probleem, vormt de legitimiteit van de staat'. Het kabinet heeft 'vertrouwen en legitimiteit van het openbaar bestuur in de 21ste eeuw' in april 2008 benoemd als een strategisch kennisthema. Het ambtelijke Rijksbrede Strategieberaad heeft het thema 'low trust' gekozen als belangrijkste onderwerp voor zijn werkprogramma 2008/2009. Tevens komt het thema legitimiteit en vertrouwen in de werkprogramma's van diverse ministeries, adviesraden en planbureaus naar voren (BZK, ROB, SCP, NWO, RMO, WRR).

Het vraagstuk van de legitimiteit van de overheid is ook voor het ministerie van SZW zeer relevant. Het ministerie is immers beheerder van belangrijke collectieve arrangementen op het terrein van de arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat. Organisaties die de regelingen op SZW-terrein uitvoeren, vormen in veel gevallen het gezicht van de overheid naar de burger. Denk aan de AOW, de WW, de bijstand en ondersteuning bij het vinden van werk. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor regelgeving op gebieden die veel burgers raken, zoals het pensioen en de arbeidsomstandigheden. Ten slotte komt de burger SZW ook tegen als handhaver van de regels (Arbeidsinspectie en de SIOD). Deze verschillende rollen brengen verschillende legitimiteitsvragen met zich mee. De wijze waarop de overheid optreedt en haar dienstverlening organiseert is uiteraard van invloed op het vertrouwen in en de waardering voor de overheid. De dienstverlening van de overheid is dan ook één van de thema's van de Strategische Kennisagenda (zie par. 3.5).

Vanuit strategisch oogpunt is vooral van belang hoe de relatie tussen vertrouwen in de overheid als politiek systeem enerzijds en de overheid als beheerder van collectieve arrangementen in de verzorgingsstaat anderzijds, zich ontwikkelt. In de huidige verzorgingsstaat speelt de overheid een centrale, dragende rol. Als afnemende overheidslegitimiteit zich vertaalt in afnemende solidariteit met het geheel en een zwakker maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat, heeft dat verreikende consequenties voor het werkkterrein van het ministerie. Een structureel legitimiteitsprobleem zou zich kunnen uiten in een afnemende bereidheid om belastingen en premies te betalen en meer fraude met uitkeringen en belastingen. In bepaalde scenario's zou dit uiteindelijk ertoe kunnen leiden dat overheid zich deels terugtrekt en de solidariteit meer in kleinere collectieven wordt georganiseerd.

Gezien de invloed op de legitimiteit en de mogelijke gevolgen is het legitimiteitsvraagstuk een belangrijk kennisthema van het ministerie van SZW: wat is er aan de hand met de legitimiteit van het openbaar bestuur; hoe raakt dat aan het beleidsterrein van het ministerie; hoe heeft het daar invloed op; en welke concrete kennisvragen vloeien daar uit voort? Dit essay bespreekt eerst de betekenis van het begrip legitimiteit in de literatuur. Daarna gaat het in op het vertrouwen in de overheid in Nederland en hoe dit zich zou kunnen verhouden tot het maatschappelijke draagvlak. Tot slot worden de kennisvragen over dit vraagstuk op een rij gezet.

Legitimiteit in de theorie

Een eerste scan van de literatuur met betrekking tot het onderwerp legitimiteit toont aan dat het ontbreekt aan scherpe, eendui-

dige definities, en dat er vele interpretaties van en perspectieven op het begrip legitimiteit in omloop zijn. De bestuurskundige Deborah Stone vergelijkt legitimiteit met de onzichtbare hand uit de economische theorie: 'We weten dat legitimiteit bestaat als kracht die samenlevingen bindt, maar we hebben geen bevredigende verklaringen hoe het ontstaat en waarom het soms erg sterk is en soms juist verdwijnt.'

Uit de verschillende theoretische opvattingen over legitimiteit wordt wel duidelijk dat voor een volledige legitimiteit de volgende vijf dimensies van belang zijn:

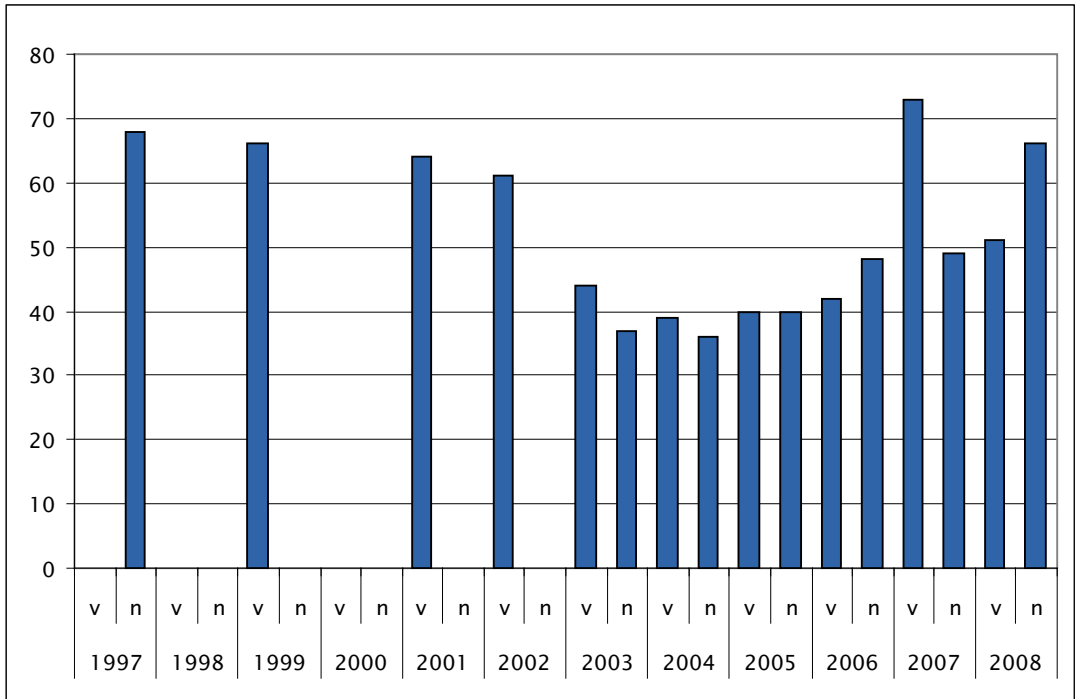
- rechtmatigheid: een systeem is legitiem als het zich aan de juridische kaders houdt;
- democratie: een systeem is legitiem als aan een aantal democratische voorwaarden is voldaan, zoals representativiteit, transparantie, verantwoording en mogelijkheden tot participatie;
- maatschappelijk draagvlak: een systeem is legitiem als het in overeenstemming is met algemeen aanvaarde normen en waarden;
- prestatielegitimiteit: een systeem is legitiem als het efficiënt en effectief is;
- beeldvorming: een systeem is legitiem als het als zodanig wordt gepercipieerd door de burger.

Voor volledige legitimiteit zijn alle dimensies van belang. Als zich op één van deze dimensies problemen voordoen, kan gesproken worden van een legitimiteitsprobleem.

Legitimiteit en vertrouwen

Uitspraken over de mate van legitimiteit van de overheid worden vaak gebaseerd op metingen van vertrouwen in de overheid. Wie vertrouwt immers een illegaal opererende, non-democratische, immorele of niet presterende overheid? Of één die als zodanig gezien wordt? Figuur 3.4.1 toont het percentage burgers dat vertrouwen heeft in de regering.

Figuur 3.4.1 Vertrouwen van burgers in de regering, Nederland, 1997-2008
(percentage)



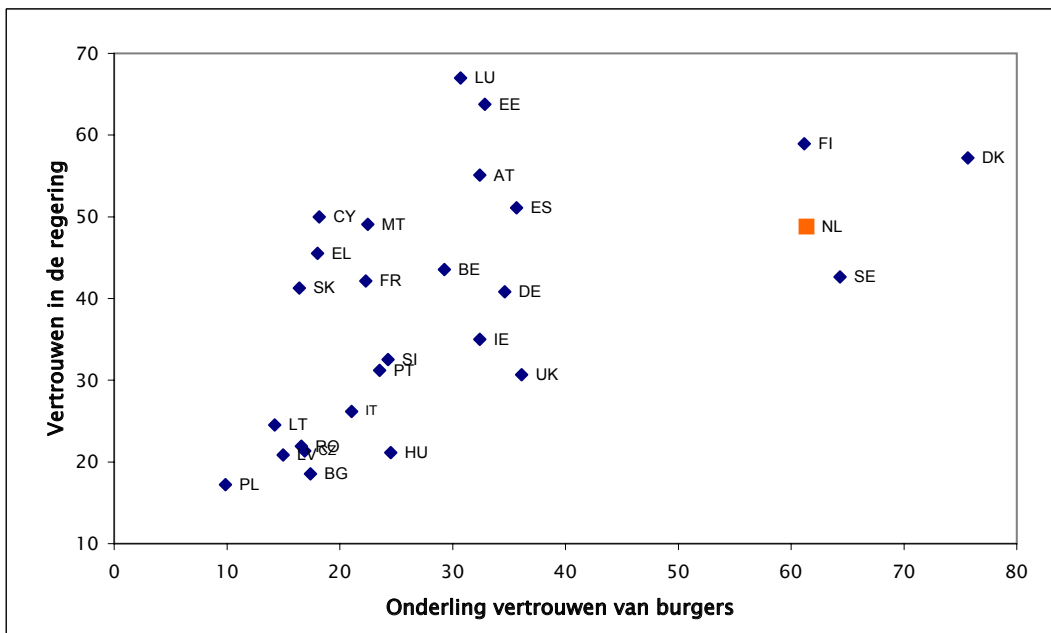
Noot: Antwoord op de vraag of men eerder wel of eerder geen vertrouwen heeft in de nationale regering. v=voorjaar; n=najaar.
Bron: Europese Commissie, Eurobarometer.

In de figuur is een diepe en langdurige dip te zien in het vertrouwen in de regering na 2002. Het vertrouwen is snel afgenomen en herstelt zich slechts langzaam, ondanks een florerende economie in de afgelopen jaren. Onduidelijk is welke factoren van invloed zijn op het vertrouwensniveau. Zijn het de overheidsprestaties? Of zijn de verwachtingen van de burgers over de overheid te sterk toegenomen? Of is vooral de beeldvorming en de politieke actualiteit bepalend? Onduidelijk is ook in hoeverre de daling van het vertrouwen een structureel karakter heeft. Het vertrouwen is in het najaar van 2008 weliswaar gestegen tot het niveau dat in de jaren '90 gebruikelijk was, maar dit zou deels de weerslag kunnen zijn van het krachtdadig ingrijpen van de overheid bij de bankencrisis.

Vertrouwen zegt iets over de kwaliteit van het sociale weefsel van een samenleving. Samen met de Scandinavische landen heeft Nederland altijd bekend gestaan als een *high trust society*, een samenleving waarin veel vertrouwen bij burgers onderling bestaat. Volgens sommige commentatoren dreigen we nu richting een *low trust society* te gaan, waarin wantrouwen domineert en mensen zich

terugtrekken in eigen kring. Zo ver is het echter nog niet. Uit een internationale vergelijking met andere landen blijkt dat in Nederland zowel het vertrouwen in medeburgers als het vertrouwen in de regering op een relatief hoog niveau ligt (zie figuur 3.4.2).

Figuur 3.4.2 Onderling vertrouwen van burgers en vertrouwen in de regering, EU-landen, 2007
(percentage burgers)



Noot: Antwoord op de vraag of mensen in het algemeen te vertrouwen zijn (horizontale as) en de vraag of men eerder wel of eerder geen vertrouwen heeft in de nationale regering (verticale as).
Bron: Europese Commissie, Eurobarometer.

In de figuur is een positieve correlatie te zien tussen het vertrouwen van burgers in elkaar en het vertrouwen van burgers in hun regering. Hoe hoger het vertrouwen van burgers in elkaar, hoe hoger het vertrouwen in de regering. De figuur laat zien dat in 2007 het vertrouwen in de regering in Nederland groter is dan in Zweden, maar lager dan in Finland. Beide landen zijn vergelijkbaar met Nederland op het punt van sociaal vertrouwen. Dit gegeven wijst niet direct op een ernstig structureel vertrouwensprobleem. Volgens de Amerikaanse politicologe Pippa Norris weerspiegelt het getob over vertrouwen vooral de nervositeit van de politieke elite, die van haar stuk is gebracht door twee politieke moorden en een reeks nederlagen van de traditionele middenpartijen.

Daartegenover staat dat volgens SCP-onderzoek slechts 22 procent van de bevolking in 2008 tevreden is over het functioneren van de overheid en het vertrouwen in de regering waardeert met slechts

een 5. Bovendien vragen sommige wetenschappers zich af wat er nu eigenlijk precies gemeten wordt in de conventionele onderzoeken naar vertrouwen. Ook de aanhoudende electorale aantrekkingskracht van politieke partijen aan de uitersten van het politieke spectrum, die nog nooit regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen, kan worden gezien als een indicatie dat een deel van de kiezers weinig vertrouwen heeft in de overheid.

Het ministerie wil daarom graag meer inzicht in hoe de concepten legitimiteit en vertrouwen in de overheid op een betrouwbare wijze te meten zijn. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat verschillende groepen burgers anders tegen de overheid kunnen aankijken. Voor de vormgeving van het beleid heeft dit gegeven grote relevantie. Er zijn verschillende manieren om groepen burgers te onderscheiden. Een voorbeeld daarvan is de driedeling van Gabriël van de Brink in bedreigde, bedrijvige en berustende burgers (zie par. 3.1). Een ander voorbeeld is het door onderzoeksbureau Motivaction gemaakte model waarin vier burgerschapsstijlen worden onderscheiden: plichtsgetrouwen, verantwoordelijken, pragmatici en buitenstaanders. Dit onderdeel van de Kennisagenda kent overigens ook een relatie met het vraagstuk van het maatschappelijk onbehagen dat in het thema sociale samenhang aan de orde komt.

Verder wil het ministerie meer weten hoe veranderingen in de legitimiteit en vertrouwen in de overheid doorwerken op het domein van werk en inkomen. Vertaalt een afnemende legitimiteit van de overheid als geheel zich in een lagere maatschappelijke steun voor de collectieve arrangementen en regels op het terrein van werk, re-integratie en inkomenswaarborg? Deze vraag heeft betrekking op de dimensie van maatschappelijk draagvlak: in hoeverre is het stelsel nog in overeenstemming met algemeen aanvaarde maatschappelijke waarden en normen?

Agendavorming

Een belangrijk punt van onvrede in de relatie tussen burger, politiek en overheid is volgens veel commentatoren de grote kloof tussen burgers enerzijds en overheid en politiek ('Den Haag') anderzijds. Volgens hen heeft een grote groep burgers het idee dat beleidsmakers en politici in een eigen wereld leven ('Haagse kaasstolp') en te weinig oog hebben voor de problemen waar de gewone burger mee te maken heeft. Deze burgers hebben het gevoel dat hun problemen onvoldoende op de politieke agenda komen. In overleggen met de ministeries van BZK en Justitie en in twee expertmeetings met deskundigen die het ministerie in 2008 heeft georganiseerd, kwam naar voren dat het ministerie meer kennis nodig heeft over de wijze waarop de sociale agenda tot stand komt.

Agendavorming valt onder de democratische dimensie van de legitimiteit van de overheid. Wie de agenda bepaalt, bepaalt vaak ook het onderwerp en de toon van de discussie. Hoe komen sociale issues op de maatschappelijke en politieke agenda, hoe verwerven zij steun? Kennis van deze mechanismen stelt SZW in staat om goed zicht te hebben op de sociale agendavorming en tijdig toekomstige sociale issues op het spoor te komen. Dit is een lastige opgave in een tijd van snel veranderende opvattingen van burgers en het snel groeiende aantal fora waar deze opvattingen aan het licht komen (naast de traditionele media zijn er nu talloze fora op internet te vinden). Ook op dit punt geldt overigens dat er belangrijke verschillen bestaan tussen burgers. Zo denkt 66 procent van de hoogopgeleiden dat zij invloed hebben op de politiek. Onder laagopgeleiden is dat maar 33 procent.

Agendavorming heeft ook te maken met de responsiviteit van het overheidshandelen. Daarbij is van belang dat de opvattingen in de samenleving over de rol van de overheid kunnen veranderen. Verschuift bijvoorbeeld de mate van acceptatie van overheidsingrijpen? Een goed inzicht hierin is van belang, omdat op verschillende terreinen de overheidsbemoeienis tegenwoordig aanzienlijk verder gaat dan enkele jaren geleden. Bij maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten, huisbezoeken bij bijstandsgerechtigden en de leer/werkplicht spelen vraagstukken over de wenselijkheid, mogelijkheden, grenzen en beperkingen van overheidsop treden.

Kennisvragen

Legitimiteit en vertrouwen

- *Welke betekenissen worden er aan de begrippen legitimiteit en vertrouwen toegekend? Welke daarvan zijn relevant voor SZW?*
- *Welke methoden zijn er om legitimiteit en vertrouwen te meten? Welke voor- en nadelen zitten hier aan? Welke waarde kan aan deze metingen worden gehecht?*
- *Is er sprake van een structurele daling van de legitimiteit van de overheid? Zijn er verschillen tussen groepen burgers?*

Relatie tussen legitimiteit/vertrouwen en maatschappelijke draagvlak

- *Hoe beïnvloeden veranderingen in overheidslegitimiteit het maatschappelijke draagvlak voor regelingen op het gebied van arbeid, re-integratie en inkomenszekerheid?*
- *Welke factoren zijn bepalend voor het draagvlak, zijn deze op een betrouwbare manier te meten en kan daarbij worden gedifferentieerd naar verschillende groepen of typen burgers? Zijn fluctuaties in de maatschappelijke steun te herleiden tot wijzigingen in de arrangementen zelf of tot factoren waarop het ministerie geen invloed heeft?*

Proces van sociale agendavorming

- *Hoe ziet het proces van agendavorming er precies uit? Via welke kanalen komen issues op de sociale agenda terecht? Welke invloed heeft het bestaan van verschillende groepen burgers?*
- *Welke factoren zijn van invloed op de door burgers gewenste rol van de overheid op de verschillende – voor SZW relevante – beleidsterreinen?*

3.5 De dienstverlenende overheid

In een omvangrijke verzorgingsstaat als de onze is goede dienstverlening door de overheid heel belangrijk. In verschillende levensfasen en voor vele vitale behoeften en voorzieningen doen burgers een beroep op diensten die de overheid zelf levert of waar de overheid verantwoordelijk voor is. Bij veel overheidsactiviteiten rond de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt vindt direct klantcontact met de burger plaats. Zo voeren SVB, UWV en gemeenten diverse regelingen uit.

De kwaliteit van de dienstverlening is niet alleen voor de burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf belangrijk. Immers, de ervaringen van burgers en bedrijven met de dienstverlening bepalen hoe zij de overheid 'beleven'. Die ervaringen zijn nogal gemengd. Uit het onderzoek 21minuten.nl van 2007 blijkt dat slechts 15 procent van de bevolking het eens is met de stelling dat de overheid maatregelen op een goede manier uitvoert. Uit meldingen op de website 'Last van de overheid' blijkt dat het niet zozeer de regels zijn die hinderen, maar dat vooral de manier van uitvoeren tot klachten leidt. Anderzijds laten de klanttevredenheidsonderzoeken van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid positievere cijfers zien.

Burgers en bedrijven verwachten een goede, efficiënte en klantgerichte levering van overheidsdiensten. De vraag is hoe de overheid optimale dienstverlening kan bieden in een complexe, veeleisende en voortdurend veranderende samenleving. Om te bepalen wat de meest actuele knelpunten zijn, is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van overheid, uitvoeringsorganisaties, bedrijfsleven en wetenschap (zie kader).

Consultatie veld en experts

In het afgelopen jaar zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd om knelpunten en kennisvragen rond de dienstverlening van de overheid op het spoor te komen. Deelnemers waren vertegenwoordigers uit de sector sociale zekerheid en aangrenzende sectoren, de wetenschap en het bedrijfsleven.

De belangrijkste geluiden die naar voren kwamen zijn:

- *sluit aan bij de verwachtingen van burgers;*
- *relevante partijen zullen veel meer dan nu gezamenlijk moeten optreden bij (integrale) dienstverlening aan de klanten;*
- *de rol van klantmanagers zal toenemen, ook omdat de burger niet door verschillende partijen bediend wil worden;*
- *de klant zal steeds meer via maatwerk worden bediend, met onderscheid naar verschillende groepen van klanten (bijvoorbeeld de zzp-ers);*
- *toenemende individualisering, afnemende solidariteit en publiek/private uitvoering zijn belangrijke ontwikkelingen;*
- *voer niet weer een structuurdiscussie maar biedt de uitvoering ruimte om te handelen.*

Uit de consultatie blijkt vooral een behoefte aan samenwerking tussen dienstverleners en aan maatwerk. Het ministerie van BZK constateerde in 2008 ook al dat de meeste mensen niet ontevreden zijn over specifieke diensten die zij van de overheid ontvangen, maar dat ze wél vinden dat het beter kan, zeker wanneer zij afhankelijk zijn van meerdere overheidsorganisaties tegelijk. De Ombudsman stelt eveneens vast dat het vooral vaak mis gaat als er meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn. Het woud aan bestuursorganen, met elk hun eigen bevoegdheden en communicatielijnen, blijkt voor de burger vaak moeilijk te overzien. Zo zal menig Wajonger behoefte hebben aan zowel onderwijs, begeleiding naar werk en gezondheidszorg. Dat betekent echter wel dat er drie verschillende ministeries en hun uitvoeringsinstanties betrokken zijn, met elk eigen regels, doelstellingen en financieringsvormen.

Integrale dienstverlening

Integrale overheidsdienstverlening zou de sleutel kunnen zijn tot het beter bedienen van burgers en bedrijven. Momenteel staat binnen de publieke sector het concept ‘integrale dienstverlening’ erg in de belangstelling. Het onderliggende idee is dat de overheid een totaal dienstenpakket aanbiedt dat is toegesneden op de specifieke situatie van de klant. Het gaat dus om een verdergaande vorm van maatwerk: om dienstverlening gebaseerd op klantprofielen, waarbij de grenzen van de eigen organisaties en sectoren geen rol meer spelen. Dit voorkomt dat burgers en bedrijven voor elke dienst bij een ander loket moeten zijn. Het kan ook voor overheidsorganisaties zelf aantrekkelijk zijn om diensten meer gezamenlijk aan te bieden. Naast meer tevreden burgers kan het ook leiden tot kostendalingen en kortere doorlooptijden.

Vormen van integrale dienstverlening komen ondertussen in allerlei sectoren op. Zo werken de inspectiediensten steeds nauwer samen en voor jeugdzorg geldt een integrale indicatiestelling. Om informatie van de overheid voor ondernemers beter toegankelijk te maken is de website ‘Antwoord voor bedrijven’ opgestart. Daarop vinden ondernemers in één oogopslag wat moet, wat mag en wat kan op het gebied van vergunningen en vereisten, wetten en regels, belastingen en subsidies. Een soortgelijk project staat op stapel waarbij burgers voor alle vragen aan de overheid bij de gemeente terecht kunnen. Voor het op weg helpen van buitenlandse werknemers zijn, naar aanleiding van Europese afspraken, verschillende internetportalen opgericht en is bovendien de samenwerking tussen IND en UWV versterkt. En de lijst met voorbeelden blijft groeien.

Binnen de sociale zekerheid is het zogeheten Werkplein een voorbeeld waarbij integrale dienstverlening om de hoek komt kijken.

De kern van het Werkplein is de samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van de sociale zekerheid op circa 100 locaties. Het doel van een Werkplein is om zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen. Bij een effectieve begeleiding van mensen naar een betaalde baan komt soms meer kijken dan de regelingen op het gebied van werk en inkomen kunnen waarmaken. Voor sommige mensen is het bijvoorbeeld nodig om extra onderwijs te volgen of om bepaalde zorg te ontvangen om een goede (her)start op de arbeidsmarkt te kunnen maken. Een logische vraag is dan of dergelijke overheidsdiensten ook integraal onderdeel zouden moeten uitmaken van het Werkplein. Waar ligt dan de grens en hoe kan dat efficiënt worden georganiseerd?

Voor dit essay ligt de focus op de vraag hoe de integrale dienstverlening op het Werkplein anno 2020 eruit zou kunnen zien. Het Werkplein 2020 staat daarbij symbool voor het idee van integrale dienstverlening op het terrein van SZW, ook in relatie met aanpalende sectoren.

Overheidsdienstverlening: 2 modellen

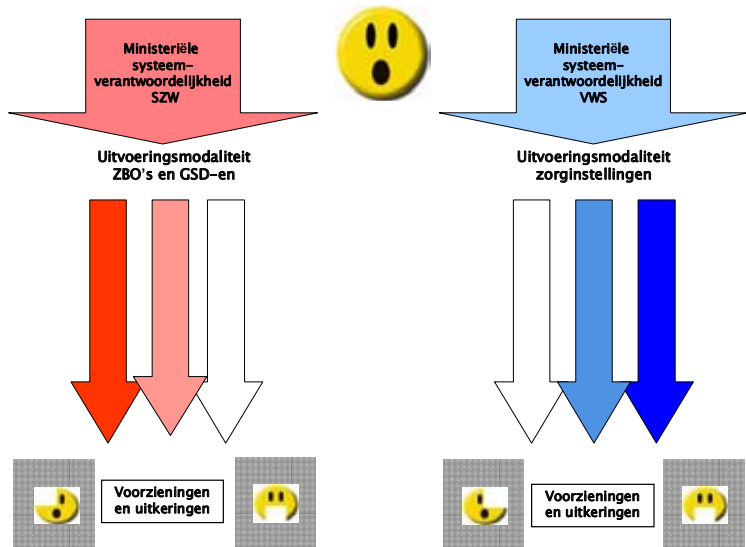
Overheidsdienstverlening, ook wel maatschappelijke dienstverlening genoemd, betreft het geheel van diensten die overheden verzorgen. Belangrijke terreinen zijn het onderwijs, de zorg en de sociale zekerheid. De dienstverlening kan de vorm hebben van een uitkering of van een voorziening, zoals verzorging, begeleiding of het verstrekken van een rolstoel. Een moderne vorm is het persoonsgebonden budget of 'rugzakje' dat de ontvanger naar eigen inzicht kan besteden.

De overheid biedt in veel gevallen ondersteuning aan burgers die in een kansarme positie verkeren en/of door tegenslag worden getroffen en zich daar niet individueel tegen kunnen verzekeren. Ook in de toekomst zullen sommige mensen hun baan verliezen, getroffen worden door ziekte of zelfs arbeidsongeschiktheid, of er achter komen dat naar hun specifieke vaardigheden geen vraag meer is bij bedrijven. De mate waarin burgers steun nodig hebben varieert, evenals het type ondersteuning. Daarbij kan de benodigde dienstverlening zich ook uitstrekken tot buiten de sociale zekerheid. Te denken valt aan medische zorg, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, schuldsanering en inburgering. Sommige mensen zijn met alleen een uitkering geholpen en vinden op eigen kracht hun weg op de arbeidsmarkt, terwijl anderen – zoals jongeren met beperkingen – op meerdere gebieden assistentie nodig hebben om zich zelfstandig te kunnen redden.

Versnipperde dienstverlening

De huidige dienstverlening van de overheid is verdeeld over verschillende organisaties en beleidsgebieden met elk eigen regelbevoegdheden. Figuur 3.5.1 geeft dit schematisch weer voor de beleidsgebieden van SZW en VWS. Iedere minister werkt vanuit de eigen politieke en systeemverantwoordelijkheid. Voorzieningen en uitkeringen kunnen, op basis van verschillende regelingen, naast elkaar worden toegekend. Burgers en bedrijven ervaren gescheiden loketten, omdat de dienstverlening per wet of voorziening is georganiseerd en door aparte organisaties wordt verzorgd. Een en ander brengt het risico met zich mee dat in voorkomende gevallen de dienstverlening aan burgers en bedrijven versnipperd en onnodig duur is en dat hulp niet, te weinig of te laat wordt verleend.

Figuur 3.5.1 Versnipperde dienstverlening

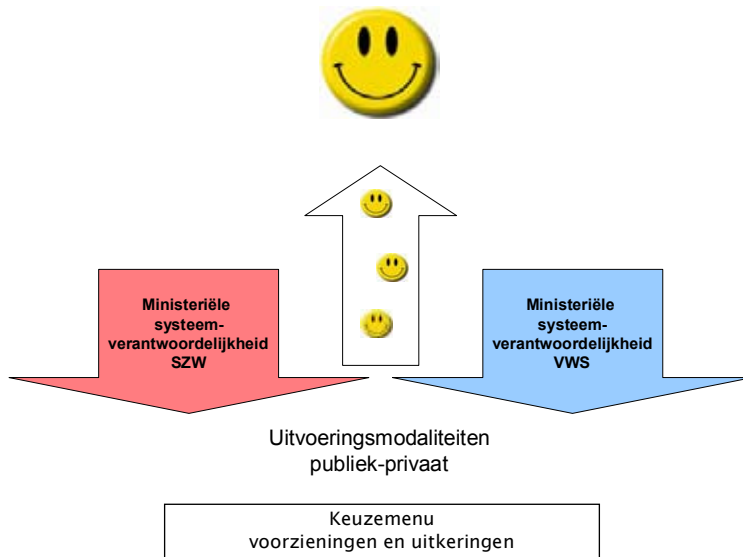


Integrale dienstverlening

Het centrale idee achter integrale dienstverlening is de dienstverlening op te zetten rond de hulpbehoefte van burgers en bedrijven (zie figuur 3.5.2). Deze werkwijze zorgt voor een op het probleem toegesneden keuzemenu van diensten. Tevens is er één aanspreekpunt voor de hulpbehoevende burger. Om dit te bereiken zal linksom of rechtsom de afstemming op de verschillende beleids-terreinen moeten verbeteren. Dit kan in principe op verschillende manieren vorm krijgen. Zo kan de wet- en regelgeving op de verschillende terreinen beter op elkaar worden afgestemd. De betrokken organisaties kunnen de taken onderling slimmer verdelen.

Ook kunnen uitvoeringsorganisaties (en mogelijk ook private partijen) meer samenwerken, of zelfs fuseren.

Figuur 3.5.2 Integrale dienstverlening



Ict kan een belangrijke bijdrage leveren aan integrale dienstverlening. Zo zijn er bijvoorbeeld diverse initiatieven voor digitale dossiers die voor verschillende regelingen en beleidsdomeinen kunnen worden gebruikt. Ict kan het ook eenvoudiger maken om burgers informatie op basis van levensgebeurtenissen (werk, school, etc.) aan te bieden, en niet de klassieke doelgroepbenadering (WW-er, leerplichtige, etc.) te volgen.

Betekent integrale dienstverlening dat alles in de (semi)publieke sfeer plaatsvindt of is er ook ruimte voor private partijen? Binnen het model kan de uitvoering op verschillende wijzen worden georganiseerd. Globaal zijn er 3 modaliteiten te onderscheiden:

- het traditionele model, waar de overheid de (integrale) diensten levert;
- het commerciële model, waar private bedrijven integrale dienstenpakketten leveren binnen door de overheid vastgestelde kaders;
- het bijenkorfmodel, waar zowel overheidsorganisaties als private bedrijven diensten leveren.

Volgens de filosofie van integrale dienstverlening gaat het erom of een effectieve oplossing van het onderliggende probleem gebaat is bij levering van bepaalde diensten door private bedrijven. Daarnaast is van belang dat de overheid voor burgers herkenbaar blijft. Dit

stelt grenzen aan de rol en opstelling van private partijen. In sommige gevallen kunnen private partijen beter op bepaalde doelgroepen inspelen dan de overheid door het aanbieden van een breder of meer specifiek dienstenpakket. Soms is ook sprake van meerdere mogelijkheden, zoals bij de ondersteuning bij re-integratie.

Figuur 3.5.2 maakt ook duidelijk dat integrale overheidsdienstverlening ook een politiek-bestuurlijke uitdaging met zich mee kan brengen. Immers, de reikwijdte van het systeem van integrale dienstverlening kan soms de systeemverantwoordelijkheid van individuele ministers overtreffen.

Integrale dienstverlening: de richting voor verbetering?

Hoewel integrale overheidsdienstverlening een aantrekkelijk perspectief lijkt, is nog onduidelijk hoe deze in de praktijk optimaal gerealiseerd zou kunnen worden, en in welke gevallen toepassing zinvol is. De aanpak staat nog in de kinderschoenen, hoewel er steeds meer praktijkervaring beschikbaar komt. Integrale dienstverlening heeft vele aspecten die we in het komende jaar nader willen onderzoeken. Daaronder vallen de wijze waarop de processen en interactie met de klant zijn vormgegeven; plaatsen van dienstverlening; de invloed van beleid, wetgeving en toezicht; de kwaliteit en professionaliteit van medewerkers en de organisatiecultuur; de mondigheid en invloed van burgers; de nadruk op klanttevredenheid of rechten en plichten; de meting van de kwaliteit van de dienstverlening; verschillen per doelgroep; vragen over privacy; de rol van ict; enz. enz.

Praktijkvoorbeeld: Project Jongeren Centraal

Veel organisaties – het Jongerenloket, UWV, RMC, Bureau Jeugdzorg, Regionaal Opleidingscentrum, de leerplichtambtenaar, de politie en nog vele anderen – zetten zich in om jongeren te helpen. Ze stellen eigen doelen vast, definiëren de eigen dienstverlening, hebben contact met de jongere, voeren een eigen administratie en zoeken samenwerking met andere organisaties. Ieder vanuit zichzelf, vanuit een eigen hart. Oprecht, maar niet optimaal.

Binnen de aanpak 'Jongeren Centraal' werken dienstverlenende instanties aan jongeren gecoördineerd, doelgericht en proactief samen en zijn ze op de hoogte van elkaars acties. Om de integraliteit van de dienstverlening te versterken, worden gezamenlijke doelen vastgesteld en wordt gezamenlijk afgesproken welke dienstverlening wanneer en door wie wordt gestart. Een geautomatiseerd

systeem ondersteunt de gezamenlijke dienstverlening. Het helpt dienstverleners op tijd de juiste dienstverlening op te starten en toont gemachtigde medewerkers relevante klantinformatie. “We kunnen meer aandacht aan de klant besteden en we hebben inzicht in wat de anderen doen.” Op termijn wordt voorzien dat ook klanten toegang krijgen tot de informatie in Jongeren Centraal en zo ook actief kunnen participeren door informatie te geven en vragen te stellen.

Jongeren Centraal maakt inzichtelijker wie de klanten zijn en wat het resultaat is van de dienstverlening. Er is meer inzicht in elkaars werk en elkaar onderling informeren gaat makkelijker. Daardoor kan de klant sneller en beter worden geholpen. De aanpak is in 2007 met succes beproefd in Hoorn en wordt nu ook geïmplementeerd in Utrecht, Alkmaar, Purmerend, West-Friesland, Uden, Tilburg en Apeldoorn. Wel zijn er nog verbeterpunten.

Kennisvragen

- *Is er een rode draad te vinden in recente publicaties over integrale dienstverlening? Is er een model (publiek/privaat) dat zich bij uitstek daarvoor leent? Zijn daarbij significante verschillen tussen de publieke en de private sector?*
- *Wat kunnen we leren van ervaringen die in Nederland binnen en buiten de publieke sector met integrale dienstverlening zijn opgedaan? Bijvoorbeeld de ervaringen van de inspectiediensten?*
- *Wat kunnen we leren van de buitenlandse ervaringen met integrale dienstverlening op het (gezamenlijke) domein van sociale zekerheid, arbeidsmarkt, zorg en onderwijs? Wordt er in het buitenland voor integrale dienstverlening gekozen, en waarom wel of niet?*
- *Welke typen van ondersteuning of beleidsterreinen lenen zich vanuit het concept en de doelstelling van een Werkplein voor integrale intersectorale afstemming? Hoe zorg je daarbij voor multichanneling?*
- *Hoe groot is de doelgroep die vooral baat heeft bij (bredere) organisatieoverstijgende dienstverlening? Is het ook ‘rendabel’ voor klant en overheid voor ‘simpele’ gevallen?*
- *Welke eisen stelt integrale dienstverlening aan de dienstverleners in de eerste lijn? Hoe integraal kan de front office medewerker zijn?*
- *Hoe kan de systeemverantwoordelijkheid van individuele ministers worden geregeld? Zijn hier voorbeelden van? Welke effecten hebben de verschillende geldstromen en verantwoording op de integratie van dienstverlening?*
- *Welke minimale eisen stelt integrale dienstverlening aan het proces en de kwaliteit van de diverse achterliggende wet- en regelgeving? Is er voldoende ruimte om maatwerk te kunnen bieden en onvoorziene situaties het hoofd te bieden?*
- *Welke specifieke vraagstukken spelen bij integrale dienstverlening tussen verschillende overheidslagen?*
- *Welke steun kan informatietechnologie bieden (gekoppelde digitale dossiers, expert systems, websites, tools voor het maken van samenhangende wet en regelgeving, etc.)? Hoe cruciaal is ICT ondersteuning voor het slagen van integrale dienstverlening?*
- *Welke mate van koppeling/integratie van domeinen zijn er te onderkennen en hoe hierin te kiezen? Welke andere veelbelovende concepten zijn er naast integrale dienstverlening?*



**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag